



Beleidsdoorlichting artikel 4.2 van BZK

Ministerie van BZK

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op bouwbeleid en
bouwregelgeving

65238 – Openbaar

30 november 2021

Berenschot

Beleidsdoorlichting artikel 4.2 van BZK

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op bouwbeleid en
bouwregelgeving

Anton Poelarends
Wubbo Wierenga
André Oostdijk
Dirk-Jan Schoneveld

30 november 2021

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

De minister van BZK is op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) verplicht om periodiek een beleidsdoorlichting te (laten) verrichten waarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid wordt geëvalueerd. Deze beleidsdoorlichting gaat over artikel 4.2 van de begroting van BZK. De hoofdvraag uit dit onderzoek is: "In hoeverre is het beleid op bouwkwiteit en bouwregelgeving gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?"

Werkwijze

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin op basis van bestaande onderzoeken vijftien RPE-vragen worden beantwoord. Voor de beantwoording van de RPE-vragen is daarnaast gebruik gemaakt van negentien interviews over de gehele breedte van de sector: van brancheverenigingen als Aedes en de NVTB¹, tot aan bouwbedrijven en gemeenten. Voor het onderzoek is een beleidstheorie gereconstrueerd welke onderzocht kan worden. In de beleidstheorie is onderscheid gemaakt tussen vijf stappen: de input (mensen en financiële middelen), uitvoeringspraktijk (van inventariseren van voorstellen tot wijziging tot aan de wijziging van het Bouwbesluit zelf), prestaties (is het een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit) en het directe en maatschappelijke effect (voldoen alle bouwwerken aan het gestelde maatschappelijk noodzakelijke minimum kwaliteitsniveau).

Input: hogere totaalrealisatie door incidenten

De jaarlijkse uitgaven van het ministerie van BZK liggen in de periode 2015 tot en met 2020 tussen de € 2,0 – € 14,8 miljoen. Dit is meer dan de begrotingsbedragen van € 2,6 – € 6,0 miljoen per jaar. Met uitzondering van 2016 ligt de totaalrealisatie telkens boven de initiële begroting, zoals opgesteld bij Prinsjesdag. De begroting wordt tijdens het begrotingsjaar een aantal keren bijgesteld en op die momenten heeft art. 4.2 er budget bijgekregen. Primair gaat het om extra middelen in subsidies. Dat de realisatie van dit instrument hoger uitvalt dan begroot heeft met name te maken met dat er tussentijds middelen zijn bijgekomen om in te spelen op incidenten, bijvoorbeeld om een berekeningsmethodiek te ontwikkelen of een gebouw sterk genoeg is om de belasting van een aardbeving te kunnen weerstaan. De totale uitgaven onder artikel 4.2 vertonen een stijgende trend door de jaren.

De uitvoeringspraktijk: het proces is goed op orde

Tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2021 zijn er dertien belangrijke wijzigingen van het Bouwbesluit in werking getreden. Hiervan zijn er zes ingegeven vanuit Europese richtlijnen, drie door onderzoeken, twee om het Bouwbesluit aan te laten sluiten op gewijzigde andere wet- en regelgeving, twee door maatschappelijke ontwikkelingen en één door een uitspraak van de Raad van State. Alle wijzigingen komen voort vanuit externe ontwikkelingen, het zijn reactieve wijzigingen van het Bouwbesluit.

Het ministerie van BZK beoordeelt de voorstellen tot wijziging van het Bouwbesluit aan de hand van het integraal afwegingskader (IAK) aangevuld met een aantal specifieke vragen gericht op het bouwbeleid. Na een eerste beoordeling worden de voorstellen besproken in de juridisch technische commissie (JTC) en het overlegplatform bouwregelgeving (OPB). In deze commissies zitten vertegenwoordigers vanuit de gehele sector. Uit de combinatie

van de eigen afweging door BZK en de bespreking in het JTC en OPB, eventueel aangevuld met uitgevoerde onderzoeken, wordt bepaald wat het geëigende instrument is in een specifieke situatie.

In principe is regelgeving het laatste redmiddel. De voorkeur gaat uit naar andere manieren van sturing, zoals communicatie, ondersteuning of (vrijwillige) richtlijnen.

Wanneer er besloten wordt dat een wijziging van het Bouwbesluit noodzakelijk is, wordt het proces doorlopen voor een wijziging van een AmvB. De conceptregeling wordt daarnaast nogmaals besproken in het JTC en OPB.

Wanneer de regeling uiteindelijk definitief is, wordt deze gepubliceerd in het Staatsblad en gecommuniceerd met de relevante partijen. Deze communicatie ligt voor een groot deel bij de brancheverenigingen. Van hen wordt verwacht dat zij de relevante onderdelen van een wijziging communiceren naar hun achterban. Bij grote wijzigingen geeft BZK ook zelf opdracht tot communicatie, dit gebeurt bijvoorbeeld via de RVO of een communicatie-adviesbureau.

In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het inventarisatie- en beoordelingsproces helder, transparant en goed gestandaardiseerd is vormgegeven. De relevante partijen worden goed betrokken en weten wat ze kunnen verwachten. Ze worden ook niet verrast door wijzigingen van het Bouwbesluit en begrijpen de afweging die het ministerie van BZK maakt. Uit de gehouden interviews blijkt verder dat het ministerie van BZK goed toegankelijk is en dat de inbreng van belanghebbenden serieus wordt meegenomen. De geïnterviewden geven als aandachtspunt mee dat het Bouwbesluit steeds complexer wordt door de toename van regels op met name duurzaamheid. Mede door deze complexiteit wordt het steeds uitdagender om het Bouwbesluit in zijn geheel toe te passen. Dit leidt tot op heden echter (nog) niet tot problemen.

Het Bouwbesluit is gedragen, uitvoerbaar en actueel

Het maatschappelijk effect dat wordt beoogd met de inzet van de middelen uit begrotingsartikel 4.2 is dat in Nederland de bouwwerken voldoen aan “een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau”. Wat dit maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau is, wordt in regelgeving vastgelegd. Het idee is dat deze wettelijke waarborging ertoe leidt dat alle stelselpartijen binnen de bouwsector weten wat het maatschappelijk noodzakelijk minimum niveau is en zich aan dit minimumniveau gebonden weten. Dit geldt zowel voor partijen die gebouwen realiseren (van ontwerp tot realisatie) als voor de partijen die hierop toezichthouden. Om dit maatschappelijk effect te bereiken is het belangrijk dat het Bouwbesluit gedragen, uitvoerbaar en actueel is.

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat het Bouwbesluit en de wijzigingen op het Bouwbesluit, mede door het vormgegeven proces, breed gedragen wordt. Het zorgt voor een helder minimum kwaliteitsniveau, wat discussie voorkomt. Daarnaast begrijpen de partijen waarom wijzigingen in het Bouwbesluit nodig zijn en begrijpen ze eveneens de belangenafweging die het ministerie van BZK maakt, ook al zijn ze het daar niet altijd mee eens.

De geïnterviewde partijen zien het Bouwbesluit eveneens als uitvoerbaar. Er zijn – zover bekend – geen rechtstreekse tegenstellingen in het Bouwbesluit, of in relatie tot andere wet- en regelgeving. Wel geven veel partijen aan dat er vaker regels zijn die schuren met andere regels uit het Bouwbesluit, of met andere wet- en regelgeving. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan hierover echter geen eenduidige uitspraak gedaan worden.

Het Bouwbesluit is eveneens actueel: wanneer er aanleiding is om het Bouwbesluit te wijzigen dan is het proces goed ingericht om binnen niet al te lange tijd tot een daadwerkelijke wijziging van het Bouwbesluit te komen.

Geconcludeerd wordt dat het Bouwbesluit gedragen, uitvoerbaar en actueel is.

Op basis van de interviews is het aannemelijk is dat het Bouwbesluit bijdraagt aan bouwwerken die dermate voldoen aan het Bouwbesluit dat ze in algemene zin gekwalificeerd kunnen worden als veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig en dat de belasting voor het milieu beperkt is, zoals vastgesteld in het Bouwbesluit. Of

bouwwerken daadwerkelijk voldoen aan het gestelde niveau kan op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal niet bevestigd worden, doordat ex post onderzoek hiernaar ontbreekt.

Aanbevelingen

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

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 2 |
| 1. Inleiding | 6 |
| 1.1 Aanleiding | 6 |
| 1.2 Uitwerking van de hoofdvraag | 6 |
| 1.3 Werkwijze | 7 |
| 1.4 Korte historische schets | 8 |
| 1.5 Empirische onderbouwing bevindingen | 9 |
| 1.6 Leeswijzer | 10 |
| 2. Input van het beleids- en regelgevingsproces | 11 |
| 2.1 Omvang van het begrotingsartikel | 11 |
| 2.2 Beleidsinstrumenten | 11 |
| 2.3 Begroting vs. realisatie | 12 |
| 2.4 Algemene Rekenkamer en de bedrijfsvoering | 14 |
| 3. De uitvoeringspraktijk | 15 |
| 3.1 Voorstellen tot wijziging van het Bouwbesluit | 15 |
| 3.2 Beoordelen van voorstellen | 17 |
| 3.3 Omzetten naar het Bouwbesluit | 21 |
| 3.4 Communicatie en ondersteuning | 22 |
| 4. De prestaties en beoogde effecten | 24 |
| 4.1 Een Bouwbesluit dat leidt tot een veilige en duurzame gebouwde omgeving | 24 |
| 4.2 Bouwbesluit in de praktijk | 25 |
| 5. Conclusie en aanbevelingen | 30 |
| 5.1 Hoofdconclusie | 30 |
| 5.2 Het vormgegeven proces is transparant, goed gestandaardiseerd en wordt gewaardeerd. | 30 |
| 5.3 Het Bouwbesluit is gedragen, uitvoerbaar en actueel | 31 |
| 5.4 Het proces is doelmatig vormgegeven, doelmatigheid van het Bouwbesluit zelf is onbekend. | 32 |
| 6. RPE-vragen | 33 |
| 6.1 Aanvullende vragen vanuit Berenschot | 37 |
| 7. Bronvermelding | 38 |
| Bijlage 1. Vragen ter beoordeling van voorstellen tot wijziging | 40 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2006 is in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) opgenomen dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten.² Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin ex post verantwoording wordt afgelegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Doeltreffendheid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid betreft de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Het ministerie van BZK heeft Berenschot gevraagd een beleidsdoorlichting uit te voeren van artikel 4.2 van de begroting van BZK. Artikel 4.2 van de begroting van BZK gaat over de bouwregelgeving en bouwkwiteit. De hoofdvraag voor het onderzoek is:

“In hoeverre is het beleid op bouwkwiteit en bouwregelgeving gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?”

1.2 Uitwerking van de hoofdvraag

Het beleid dat het ministerie van BZK op begrotingsartikel 4.2 voert, is gebaseerd op een beleidstheorie, welke voor dit onderzoek is gereconstrueerd aan de hand van interviews met BZK.³ Deze beleidstheorie is – in woorden van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) – de gehanteerde motivering voor het beleid en bevat de met het beleid beoogde doelen. De beleidstheorie speelt een centrale rol in deze evaluatie. Aan de hand van de beleidstheorie zijn verschillende onderdelen van het proces te onderscheiden, welke ieder beoordeeld kunnen worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze paragraaf schetsen we de beleidstheorie op hoofdlijnen. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 verdiepen we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie en komen we op basis van syntheseonderzoek en aanvullende interviews tot bevindingen over de mate waarin deze theorie ook zichtbaar is in de praktijk. In hoofdstuk 6 beoordelen we, op basis van de beschikbare gegevens, in hoeverre de in de beleidstheorie geschetste processen, resultaten en effecten zich ook daadwerkelijk voordoen.



Figuur 1. De beleidstheorie voor begrotingsartikel 4.2

² Rijksbegroting, n.d.

³ De beleidstheorie is door het ministerie van BZK niet formeel vastgelegd, maar gereconstrueerd aan de hand van interviews.

De kern van de beleidstheorie is weergegeven in de bovenstaande figuur. Daarin is aan de linkerkant weergegeven dat de minister mensen en middelen inzet (input) om via uitgewerkte processen en procedures (uitvoeringspraktijk) een aantal vooraf gedefinieerde prestaties te leveren. Voor wat betreft artikel 4.2 gaat dit in de kern om het formuleren en verstrekken van een actuele, goed uitvoerbare set regels op het gebied van de bouwkwaliteit. Deze regels staan in het Bouwbesluit. Door deze regels vast te stellen en constant aan te scherpen en te verbeteren, wordt wettelijk vastgelegd wat het maatschappelijk noodzakelijk minimumkwaliteitsniveau precies is. Het Bouwbesluit bevat (vooral) de inhoudelijke eisen aan het minimum kwaliteitsniveau. De Woningwet gaat in op de rolverdeling binnen het stelsel (aanwijzen bevoegd gezag). Het Bouwbesluit en de Woningwet gezamenlijk bieden de juridische kaders waarbinnen de andere stelselpartijen – grof gezegd bouwers en toezichthouders – hun rol binnen het stelsel kunnen spelen. De aanname in de beleidstheorie is daarbij dat de toepassing van deze regels door de verschillende stelselpartijen ertoe leidt dat de daadwerkelijke bouwkwaliteit van alle gebouwen in Nederland aan het maatschappelijk noodzakelijk minimum voldoet. De Woningwet valt buiten de scope van het onderzoek, omdat de uitgaven onder artikel 4.2 voornamelijk gericht zijn op het onderhouden, wijzigen en communiceren van het Bouwbesluit.

1.3 Werkwijze

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin de doelstellingen van lopend beleid tegen het licht worden gehouden.⁴ Dit gebeurt aan de hand van vijftien zogenaamde RPE-vragen.

Vijftien RPE-vragen

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

⁴ Rijksbegroting, n.d.

Een syntheseonderzoek houdt in dat op basis van bestaande documentatie onderzoek wordt verricht. Deze bestaande documentatie heeft Berenschot ontvangen van het ministerie van BZK en aangevuld met openbaar beschikbare bronnen. De documentanalyse is de basis van het onderzoek, de bevindingen zijn daarnaast aangevuld met interviews met deskundigen van de overheid en het bedrijfsleven. Hierbij willen wij de geïnterviewden hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Het gaat om vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

| | | |
|--|--|----------------------------------|
| Ministerie van BZK | Ministerie van Financiën | Bouwend Nederland |
| BNA Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus | Woonbond | Aedes |
| Neprom Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen | NVTB Nederlandse Vereniging Toeleverende Bouwmaterialenindustrie | Bouw en Woningtoezicht Nederland |
| Federatie Ruimtelijke Kwaliteit | Adviesbureau Nieman | Adviesbureau DGMR |
| NEN, Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut | Vereniging Nederlandse Gemeenten | Gemeente Nieuwegein |
| Gemeente Rotterdam | Adriaan Jurriëns Architecten | Architectenbureau VDNDP |
| ERA Contour | Heijmans | |

1.4 Korte historische schets

De oorsprong van het bouwbeleid in Nederland is terug te voeren naar de invoering van de Woningwet in 1901. Deze wet had tot doel de vaak zeer slechte woonomstandigheden van met name de arbeidsklasse tegen te gaan door volkshuisvesting te organiseren en regels te stellen voor de bouw en bewoning van woningen. Door het stellen van eisen aan de kwaliteit van bestaande en nieuwe gebouwen werd een minimaal kwaliteitsniveau nagestreefd. De wet legde ook de basis voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeente. "De regering noemde het woningbouwbeleid een 'zaak van het rijk'. Maar het rijk droeg 'gemeenten de zorg op' voor dit nationale belang en de eerste paragraaf van het wetsontwerp noemde de huisvesting 'onderwerp van aanhoudende zorg van gemeentebesturen'"⁵. De Woningwet, is het begin van de bouwregelgeving in Nederland en is eveneens de basis van de verdeling van de verantwoordelijkheden in het bouwbeleid: het Rijk maakt algemeen geldende regels waaraan gebouwen in Nederland moeten voldoen. Het waarborgen en controleren van de kwaliteit is aan gemeenten.⁶

Na de invoering van de Woningwet in 1901 kregen gemeenten langzamerhand meer bevoegdheden om regels voor bouwwerken op te stellen. Dit leidde langzamerhand tot een lappendeken aan regelgeving met soms grote verschillen tussen gemeenten. Het tweede kabinet Lubbers (1986-1989) kwam daarom met een uniformering van de regels voor gebouwen door middel van uniforme bouwvoorschriften op nationaal niveau. Het eerste Bouwbesluit trad in 1992 in werking en richtte zich op "de bouwtechnische en inrichtingstechnische eisen waaraan een bouwwerk moest voldoen"⁷. De grote verschillen op dit gebied tussen gemeenten werden weggenomen, waardoor bouwers en ontwikkelaars het bouwproces meer industrieel konden aanpakken en een efficiëncyslag konden maken. "Met het Bouwbesluit 2003 trad een tweede fase in werking en werd het toepassingsgebied van het Bouwbesluit verbreed. Het Bouwbesluit 2003 is sindsdien ook van toepassing op alle utiliteitsgebouwen".⁸

⁵ Beekers, 2012

⁶ Met de Wet kwaliteitsborging bouwen komt de verantwoordelijkheid deels te liggen bij onafhankelijk kwaliteitscontroleurs. Meer hierover in paragraaf 4.1.

⁷ Sira Consulting, 2014

⁸ Sira Consulting, 2014

De laatste grote herziening van het Bouwbesluit heeft plaatsgevonden in 2012. De voornaamste doelen van deze herziening waren.⁹

- Het vergroten van de samenhang binnen de bouwregelgeving.
- Het verminderen van de regeldruk van de bouwregelgeving.
- Het verbeteren van de toegankelijkheid van de bouwregelgeving.

Uit de evaluatie van deze doelen uit 2014 blijkt dat er meer samenhang is ontstaan door het Bouwbesluit 2012 en dat de regelgeving bovendien toegankelijker is geworden. De regeldruk is niet aantoonbaar verminderd wanneer er gekeken wordt naar de administratieve lasten en nalevingskosten, wel zijn er meer mogelijkheden om economische activiteiten te ontwikkelen, wat wel in de geest is van regeldrukvermindering¹⁰. De evaluatie uit 2014 is het startpunt van de voorliggende beleidsdoorlichting.

1.5 Empirische onderbouwing bevindingen

Op basis van de beleidstheorie uit paragraaf 1.2 is het mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op begrotingsartikel 4.2 te beoordelen. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat er geen expliciete doeltreffendheidsdoelen of doelmatigheidsdoelen zijn vastgesteld, of explicitering van de begrippen doeltreffendheid of doelmatigheid. De doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarom met name op een kwalitatieve wijze beoordeeld: komt het ministerie van BZK, op basis van de beschikbare gegevens en gehouden interviews op een efficiënte wijze tot een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit¹¹ en leidt het uiteindelijk tot een veilige en duurzame gebouwde omgeving.¹²

De mate waarin het – op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens – mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen verschilt per onderdeel van de beleidstheorie. Naarmate de beschikbare onderzoeksgegevens minder geschikt zijn om tot een beoordeling te komen, verandert de mate waarin een bevinding onderbouwd kan worden en dus “hard” gemaakt kan worden. Dit heeft tot gevolg dat de aard van de bevindingen per onderdeel van de beleidstheorie varieert.

Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk – de relatie tussen input en het resultaat – kunnen goed onderbouwde uitspraken gedaan worden, op basis van de beschikbare documenten en gehouden interviews. Over de mate waarin de verwachte maatschappelijke effecten op een doelmatige en doeltreffende wijze worden behaald, kan alleen in algemene zin uitspraken gedaan worden. Er zijn namelijk onvoldoende gegevens beschikbaar voor uitspraken op meer specifieke onderwerpen. In de onderstaande tabel zijn de aanwezige onderzoeksgegevens per onderdeel van de beleidstheorie opgenomen.

| Onderdeel beleidstheorie | Aanwezigheid onderzoeksgegevens |
|--------------------------|--|
| Input | Op basis van de begrotingen, jaarverslagen en financiële administratie is er goed inzicht in de financiën onder het begrotingsartikel. Op basis van de interviews is er voldoende inzicht in de beschikbare personele capaciteit. |
| Uitvoeringspraktijk | De uitvoeringspraktijk is goed gedocumenteerd en transparant. Ook werd er tijdens de interviews voldoende aanvullende gegevens verzameld. |
| Prestaties | De prestaties het beleid dat het ministerie van BZK op begrotingsartikel 4.2 voert, zijn goed gedocumenteerd en navolgbaar. Ook werd er tijdens de interviews voldoende aanvullende gegevens verzameld. |

⁹ Bouwbesluit online, n.d.

¹⁰ Sira Consulting, 2014

¹¹ Dit wordt ook wel de kleine doelmatigheid genoemd: het verband tussen de input en output.

¹² Het verband tussen de input en outcome (maatschappelijk effect) wordt ook wel de grote doelmatigheid genoemd.

Onderdeel beleidstheorie Aanwezigheid onderzoeksgegevens

| | |
|----------|---|
| Effecten | Er ontbreekt <i>ex post</i> onderzoek naar de effecten van de bouwregelgeving in de praktijk. Dit betekent dat het – op basis van het beschikbare syntheseonderzoek – niet goed mogelijk is om uitspraken te doen over de mate waarin de prestatie die het ministerie levert (een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit) eraan bijdraagt dat bouwwerken in Nederland tenminste voldoen aan het maatschappelijk noodzakelijk minimum. Op basis van de interviews zijn respondenten hierover wel bevraagd. |
|----------|---|

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is gestructureerd op basis van de beleidstheorie. Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkeling van de input (financiering) in periode 2015-2020. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitvoeringspraktijk bij BZK. Hoofdstuk 4 gaat in op de prestaties en de beoogde effecten. In hoofdstuk 3 en 4 schetsen we eerst telkens het functioneren van dat onderdeel van de beleidstheorie op basis van de beschikbare documenten. Daarna koppelen we de reacties vanuit de interviews terug. In hoofdstuk 5 staan de conclusies en aanbevelingen en het rapport wordt afgesloten in hoofdstuk 6 met beantwoording van de RPE-vragen.

2. Input van het beleids- en regelgevingsproces

Dit hoofdstuk zet uiteen met welke uitgaven het beleid gepaard is gegaan in de beleidsperiode 2015-2020. Dit hoofdstuk is tot stand gekomen door te putten uit de begrotingen en jaarverslagen uit de betreffende periode. Daarnaast is gebruik gemaakt van de financiële administratie van BZK. De personele input wordt in hoofdstuk drie nader uitgewerkt.

2.1 Omvang van het begrotingsartikel

Begrotingsartikel 4.2 omvat een begrotingsbedrag van € 2,6 – € 6,0 miljoen per jaar aan beleidsgeld in de jaren 2015-2020. Dit is het begrote bedrag ter verbetering van de bouwregelgeving en bouwkwiteit. In tabel 1 op pagina 13 zijn de uitgaven per jaar weergegeven.

Het bedrag op het artikel is het beleidsgeld en betreft niet de apparaatsuitgaven. Deze uitgaven staan op een separaat en centraal artikel (begrotingsartikel 11).



Figuur 2. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

Onderdeel van de apparaatsuitgaven is de ambtelijke personele inzet die gepaard is gegaan met het gevoerde beleid op begrotingsartikel 4.2. Het gaat dan primair om de personele inzet vanuit de afdeling Bouwregelgeving en bouwkwiteit, bestaande uit gemiddeld 17 FTE, met gemiddeld € 2,55 miljoen aan kosten per jaar. Deze afdeling houdt zich naast het begrotingsartikel 4.2 ook bezig met begrotingsartikel 4.1¹³.

2.2 Beleidsinstrumenten

De financiële middelen zijn ingezet door middel van opdrachten, subsidies en bijdragen aan derden.

Opdrachten

Opdrachten zijn directe bestedingen aan derden voor de inkoop van diverse goederen en/of diensten ten behoeve van het beleid. Er zijn verschillende opdrachten verstrekt, waaronder ten behoeve van:

- de ontwikkeling van een nieuwe bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen
- de toetsing van brandveiligheid bij risicovolle gebouwen
- het geven van uitleg over de interpretatie en toepassing van de bouwregelgeving
- de bevordering van circulariteit
- diverse opdrachten voor beleidsadvies- en onderzoek¹⁴.

Opdrachten ter verbetering van de bouwregelgeving en kwaliteit zijn onder meer verleend aan de NEN, Helpdesk bouwregelgeving, Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften, de stichting Bouwkwiteit en Platform31.

¹³ Begrotingsartikel 4.1 gaat in op de energiebesparing en verduurzaming.

¹⁴ Waaronder onderzoek naar breedplaatvloeren.

Subsidies

Subsidies zijn aanspraken op financiële middelen die niet direct gekoppeld zijn aan geleverde goederen en diensten aan het ministerie van BZK. Ze worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Er zijn subsidies verstrekt, bijvoorbeeld ten behoeve van de:

- wet verbetering functioneren verenigingen van eigenaars
- bouwagenda 2020
- herziening NPR 9998 (aardbevingen)
- wet kwaliteitsborging
- DigiDeal gebouwde omgeving.

De subsidies zijn verstrekt aan partijen zoals de stichting NEN, VNG, stichting Bouwkwiteit en stichting BIM loket.

Bijdragen

Bijdragen aan derden zijn bedragen ter dekking van kosten van beleid en/of het apparaat van, in dit geval, zbo's/agentschappen/rwt's, zoals een bijdrage aan ILT voor het houden van toezicht op EU-bouwregelgeving en een bijdrage voor de Toelatingsorganisatie in het kader van de voorbereiding van het nieuwe stelstel voor kwaliteitsborging voor het bouwen.

Overig

Dit betreft bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken, zoals een bijdrage aan Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor het Omgevingsloket Online (voorheen viel dit onder het Ministerie van IenW).

Nadere analyse

Een nadere analyse van de financiële instrumenten leert dat er met regelmaat herschikking plaats heeft gevonden in de periode tot en met 2019. Herschikkingen (herallocaties) vinden in de regel plaats om budgetten op de juiste instrumenten te verantwoorden of om budget wat op het ene instrument niet wordt gebruikt vervolgens te gebruiken voor een ander instrument waar dit nodig is. Er zijn in 2019 bijvoorbeeld herschikkingen gedaan van opdrachten naar subsidies. Dit is gedaan omdat gedurende het jaar is gebleken dat de betreffende middelen voor het Bouwbesluit verstrekt dienden te worden via een subsidie en niet via opdrachten (facturatie). Daarnaast heeft een herschikking plaatsgevonden naar subsidies voor het bestuursakkoord VNG (vanuit het instrument bijdrage aan agentschappen). Dit betreft een beleidsmatige herschikking omdat hier is besloten het budget op het instrument bijdrage aan agentschappen in te zetten voor het bestuursakkoord VNG.

2.3 Begroting vs. realisatie

In het licht van de toevoeging van de begroting Wonen en Rijksdienst (XVIII) aan die van BZK en de herverkavelingen uit het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-III, is de begrotingsstructuur in de evaluatieperiode herzien. Artikel 4.2 is per ontwerpbegroting 2019 terug te vinden op de begroting van BZK. Daarvoor stond het beleidsterrein op – enkele relevante posten – van artikel 2.1 voor Wonen en Rijksdienst.

In onderstaande tabel (bedragen x € 1.000) zijn, met inachtneming van bovenstaande, de uitgaven aan verbetering van de bouwkwiteit en bouwregelgeving, op een rij gezet voor de periode 2015-2020. Hiervoor is geput uit de begrotingen en jaarverslagen van zowel BZK als Wonen & Rijksdienst.

Tabel 1. Initieel begrootte en gerealiseerde uitgaven per jaar (2015-2020)

| | | Begroting | Realisatie | Vershil |
|------|------------|-----------|------------|---------|
| 2015 | Opdrachten | 2092 | 861 | |
| | Subsidies | 600 | 3320 | |
| | Bijdragen | 0 | 0 | |
| | Overig | 0 | 0 | |
| | Totaal | 2692 | 4181 | -1489 |
| 2016 | Opdrachten | 2093 | 690 | |
| | Subsidies | 600 | 1298 | |
| | Bijdragen | 0 | 0 | |
| | Overig | 0 | 0 | |
| | Totaal | 2693 | 1988 | 705 |
| 2017 | Opdrachten | 1410 | 797 | |
| | Subsidies | 1228 | 2713 | |
| | Bijdragen | 50 | 0 | |
| | Overig | 150 | 0 | |
| | Totaal | 2838 | 3510 | -672 |
| 2018 | Opdrachten | 1600 | 814 | |
| | Subsidies | 1251 | 5788 | |
| | Bijdragen | 701 | 0 | |
| | Overig | 191 | 0 | |
| | Totaal | 3743 | 6602 | -2859 |
| 2019 | Opdrachten | 3273 | 1444 | |
| | Subsidies | 1751 | 6183 | |
| | Bijdragen | 656 | 44 | |
| | Overig | 328 | 0 | |
| | Totaal | 6008 | 7671 | -1663 |
| 2020 | Opdrachten | 1350 | 1090 | |
| | Subsidies | 3491 | 13690 | |
| | Bijdragen | 569 | 50 | |
| | Overig | 328 | 0 | |
| | Totaal | 5738 | 14830 | -9092 |

Uit de tabel komt naar voren dat de gerealiseerde uitgaven in de beleidsperiode tussen de € 2,0 – € 14,8 miljoen per jaar liggen. De uitgaven vertonen een stijgende trend door de jaren. Daarnaast zien we dat het begrotingsbedrag ligt tussen de € 2,6 – € 6,0 miljoen per jaar.

Met uitzondering van 2016 ligt de totaalrealisatie telkens boven de initiële begroting, zoals opgesteld bij Prinsjesdag. De begroting wordt tijdens het begrotingsjaar een aantal keren bijgesteld en op die momenten heeft art. 4.2 er budget bijgekregen. Primair gaat het om extra middelen in subsidies. Dat de realisatie op dit instrument hoger uitvalt dan begroot, heeft met name te maken met dat er gedurende het jaar middelen zijn bijgekomen om in te spelen op incidenten.¹⁵ Ter illustratie, in 2020 is er bij de 1e suppletoire circa € 4,8 miljoen bijgekomen op de begroting voor het herzien van NPR 9998 (een berekeningsmethodiek of een gebouw sterk genoeg is om de belasting van een aardbeving te kunnen weerstaan). Daarnaast is er ook ruim € 5,0 miljoen extra bijgekomen op het budget subsidies bouwregelgeving. De afgelopen jaren heeft bouwregelgeving als oplossing extra LPO (loon en prijscoderingen) middelen ontvangen om aan deze uitgaven te kunnen voldoen.¹⁶ Als gevolg hiervan is de realisatie ten opzichte van de oorspronkelijke begroting hoger.

In het algemeen kan er op een begroting sprake zijn van zowel positieve (te veel middelen) als negatieve begrotingsruimte (te weinig middelen). Een risico van positieve begrotingsruimte is dat die ondoelmatige uitgaven kan uitlokken. Bij negatieve begrotingsruimte kan het risico ontstaan dat bepaalde beleidsterreinen moeten worden versoberd of dat de kwaliteit van dienstverlening van de (rijks)overheid daalt, maar tegelijk stimuleert een krappe begroting de doelmatige inzet van de schaarse middelen. Uit artikel 4.2 blijkt dat de begrotingsruimte negatief is, omdat de realisatie telkens hoger uitvalt dan gepland. Dit kan beperkt worden wanneer er in de begroting meer rekening wordt gehouden met onverwachte incidenten.

2.4 Algemene Rekenkamer en de bedrijfsvoering

In het Verantwoordingsonderzoek 2020¹⁷ van de Algemene Rekenkamer (AR) concludeert de AR dat de minister van BZK voortvarender moet optreden bij het oplossen van de problemen in de bedrijfsvoering, want veel van die problemen bestaan al enkele jaren.

De AR constateert dat het lines of defense-model¹⁸ bij het Ministerie van BZK voor de eerste, tweede en derde lijn verstevigd moet worden en een impuls verdient zodat onvolkomenheden en aandachtspunten sneller opgelost worden en het financieel en materieel beheer robuuster wordt.¹⁹

Mede naar aanleiding van die aanbevelingen heeft de directie FEZ de aanpak van de opvolging en monitoring van onvolkomenheden en aandachtspunten van de AR (en bevindingen van de Auditdienst Rijk) aangescherpt. Deze geïntensiveerde aanpak wordt ook beschreven in een brief aan de Tweede Kamer van 24 september 2021 over de opvolging van het Verantwoordingsonderzoek 2020 BZK.²⁰

Let wel, het onderzoek van de AR is niet specifiek gericht op artikel 4.2. De aanbevelingen van de AR over de lines of defense zijn niet specifiek gericht op de directie Bouwregelgeving.

¹⁵ Ook hebben er herschikkingen plaatsgevonden waardoor verschuivingen optreden tussen instrumenten

¹⁶ LPO is een indexeringsvoorziening voor lonen en inflatie. Dit keert ministerie FIN uit aan heel BZK. Vanuit deze pot heeft bouwregelgeving ook gelden ontvangen. Dit gaat voornamelijk in de dekking van tekorten

¹⁷ Daarbij onderzoekt de AR risicogericht of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

¹⁸ De basis van de drie lijnen zoals door de Algemene Rekenkamer gehanteerd zijn: eerste lijn: primaire registratie en processen door de beleidsdirectie, tweede lijn: directie Financieel Economische Zaken als concerncontroller, derde lijn: de Auditdienst Rijk. Meer hierover in het rapport van de Algemene Rekenkamer.

¹⁹ AR (2021), Verantwoordingsonderzoek: Ministerie van BZK (VII).

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/24/kamerbrief-over-opvolging-verantwoordingsonderzoek-2020-bzk>

3. De uitvoeringspraktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoeringspraktijk zoals deze is georganiseerd door het ministerie van BZK. Hierbij wordt er telkens eerst beschreven op welke wijze een subonderdeel is georganiseerd en de afgelopen jaren in praktijk gebracht, gevolg door de bevindingen vanuit de interviews. Paragraaf 3.1 gaat in op de voorstellen tot wijziging van het Bouwbesluit, paragraaf 3.2 gaat in op de beoordeling van de voorstellen, paragraaf 3.3 bespreekt het omzetten naar Bouwbesluit teksten en paragraaf 3.4 gaat over de communicatie en ondersteuning.

3.1 Voorstellen tot wijziging van het Bouwbesluit

Het precieze minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken ontwikkelt zich in de loop der tijd door bijvoorbeeld de introductie van nieuwe materialen en bouwtechnieken, andere (beleids)wensen of nieuwe inzichten. De laatste jaren springen vooral energiezuinigheid en milieu in het oog, maar op alle inhoudelijke onderwerpen zijn er ontwikkelingen geweest. Deze dynamische aard van het minimum kwaliteitsniveau maakt dat het ministerie van BZK permanent bezig is om de regels in het Bouwbesluit te optimaliseren. In de onderstaande tabel staan de dertien belangrijke wijzigingen van het Bouwbesluit die in werking traden tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2021.



Figuur 3. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

| Datum inwerkingtreding | Titel |
|------------------------|--|
| 01-01-2015 | De aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt en van de eisen voor thermische isolatie |
| 01-07-2015 | De deregulering van de woonfunctie |
| 24-11-2015 | De implementatie van de tweede herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen |
| 22-06-2017 | Vanwege aanpassing eisen inrichting horeca, implementatie van richtlijn inzake maatregelen ter verlagings van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid en enkele andere wijzigingen |
| 01-01-2018 | Drijvende bouwwerken, de milieuprestatiegrenswaarde en enkele andere wijzigingen |
| 01-07-2018 | De aansluiting op het distributienet voor gas |
| 03-11-2018 | De labelverplichting voor kantoorgebouwen |
| 01-07-2019 | Het landelijk asbestvolgsysteem |
| 10-03-2020 | De implementatie van de tweede herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen |
| 01-07-2020 | Het verbeteren van de veiligheid bij het bouwen en de veiligheid en gezondheid in bouwwerken en enkele andere wijzigingen |
| 01-10-2020 | De introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties |
| 01-01-2021 | Bijna energie-neutrale nieuwbouw |
| 01-01-2021 | De aanpassing van de methodiek voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en de inrijking van energielabels |

De voorstellen tot aanpassing van de bouwregelgeving kunnen afkomstig zijn uit een veelheid van bronnen. Het gaat bijvoorbeeld om een politieke wens uit de Tweede Kamer, een maatschappelijke wens van belangengroepen, de implementatie van richtlijnen, verordeningen of verdragen (Europees of bijvoorbeeld in VN-verband), incidenten, nieuwe wetenschappelijke inzichten, interdepartementale verzoeken of lessen uit de toepassing van het bestaande Bouwbesluit.

Van de dertien wijzigingen tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2021 zijn er zes ingegeven vanuit Europese richtlijnen, drie door onderzoeken (waarvan twee uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid), twee om het Bouwbesluit aan te laten sluiten op gewijzigde andere wet- en regelgeving, twee door maatschappelijke ontwikkelingen (nationaal energieakkoord en het eenvoudiger maken om nieuwbouw te realiseren) en één door een uitspraak van de Raad van State. Een deel van deze wijzigingen heeft overigens meerdere aanleidingen welke niet allemaal hier genoemd zijn. Het gaat dan om kleine wijzigingen die gelijktijdig zijn ingevoerd met andere wijzigingen.

Interviews

Door de gesprekspartners wordt de wijze van inventariseren en selecteren van de voorstellen tot wijziging van het Bouwbesluit over het algemeen als positief ervaren. Ze spreken hun waardering uit voor de transparantie van het proces en de betrokkenheid van externe stakeholders. In de interviews wordt aangegeven dat het ministerie alle belangrijke onderwerpen agendeert en wanneer een partij vindt dat er een ander onderwerp geagendeerd zou moeten worden, dat hiertoe de gelegenheid is. Uit de interviews blijkt verder dat wijzigingen van het Bouwbesluit met name reactief zijn: het zijn wijzigingen die direct gekoppeld zijn aan concrete externe ontwikkelingen. Het Bouwbesluit in zijn geheel is geen gespreksonderwerp.

Intermezzo: nieuwbouw, verbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw

Een belangrijk onderscheid in het Bouwbesluit is de onderverdeling naar nieuwbouw, verbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw. Dit ligt ook voor de hand: een aanpassing van een gebouw – bijvoorbeeld de nieuwste regels over energiezuinigheid en milieu – kan een zeer kostbare aangelegenheid zijn. Samengevat is deze relatie tussen type bouwwerk en toepasselijke regels als volgt weer te geven:²¹

| Type bouwwerk | Definitie | Toepasselijke regels |
|-----------------|---|---|
| Nieuwbouw | Het feitelijke oprichten van een nieuw bouwwerk | De nieuwbouweisen van het Bouwbesluit. |
| Verbouw | Het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of het veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk | In beginsel de nieuwbouweisen tenzij anders is aangegeven of uit de wet een andere eis volgt. Meestal geldt dan het “rechtens verkregen niveau”. Dit betekent dat de actuele kwaliteit van het bouwdeel/bouwdelen niet vermindert door de verbouw en het eindresultaat niet onder het minimumniveau voor bestaande bouw dan wel het specifieke minimumniveau voor verbouw ligt. |
| Tijdelijke bouw | Een bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. | In beginsel de nieuwbouweisen tenzij in het Bouwbesluit anders is geregeld. |
| Bestaande bouw | Een bouwwerk dat overeenkomstig de omgevingsvergunning is voltooid (en waarover de vergunninghouder het bevoegd gezag in kennis heeft gesteld). | Lagere eisen dan voor nieuwe of te verbouwen bouwwerken. |

Het sturen op bestaande bouw door middel van het Bouwbesluit is complex vanwege hoge kosten voor gebouweigenaren en omdat controle van alle bouwwerken in Nederland nagenoeg onmogelijk is voor het bevoegd gezag. Om te sturen op de bestaande bouw bestaat er een natuurlijk moment, namelijk bij verbouw of transformatie. Bij verbouw of transformatie maakt de gebouweigenaar de keuze om te willen investeren en heeft het bevoegd gezag bovendien een rol met betrekking tot de vergunningverlening. Wanneer het Rijk hogere kwaliteitseisen zou willen bereiken in de bestaande bouw, met een relatief beperkte impact, dan is het moment van verbouw of transformatie een logisch moment. Meer over bestaande bouw – en de rol van het Bouwbesluit daarin – is te vinden in paragraaf 4.2.

3.2 Beoordelen van voorstellen

Na de inventarisatie van de voorstellen, doet het ministerie van BZK een eerste beoordeling. Hierbij wordt geanalyseerd in welke mate het achterliggende probleem, interventie van het ministerie van BZK vraagt door middel van beleid of regelgeving en of vervolgens het bouwbeleid of de bouwregelgeving het meest geëigende instrument is, of dat er andere instrumenten zijn die beter passen.²² Dat kan andere wet- en regelgeving zijn, afspraken met belangenpartijen, of bijvoorbeeld een communicatiecampagne.



Figuur 4. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

²¹ De onderstaande tabel is gebaseerd op Franken & Kroon.

²² Naast specifieke vragen voor het Bouwbeleid – zie bijlage 1 – wordt hierbij gebruik gemaakt van vragen uit het *Integraal afwegingskader* (IAK). Ieder voorstel voor regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement moet ingaan op deze IAK-vragen: 1) Wat is de aanleiding? 2) Wie zijn betrokken? 3) Wat is het probleem? 4) Wat is het doel? 5) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? 6) Wat is het beste instrument? 7) Wat zijn de gevolgen?

Een voorbeeld van een dergelijke afweging is de brandveiligheid van zelfstandig wonende ouderen. Uit onderzoek van de brandweeracademie²³ blijkt dat niet alle zelfstandig wonende ouderen zelfredzaam zijn en dus zichzelf in veiligheid kunnen brengen in het geval van een brand. Een uitgangspunt van het Bouwbesluit is dat iedere bewoner wel zelfredzaam is. Dit specifieke uitgangspunt van het Bouwbesluit gaat dus niet op voor deze doelgroep. Uit onderzoeken die het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren blijkt dat er aanpassingen van het Bouwbesluit mogelijk zijn, maar dat die grote gevolgen hebben voor alle gebouwen in Nederland. Het ministerie van BZK heeft dan ook gekozen voor andere oplossingen, zoals het inzetten op bewustwording van veiligheidsrisico's en overleg en afspraken met belangenpartijen om zo het brandveiligheidsrisico te verminderen.²⁴

Wanneer besloten wordt dat wijziging van de regelgeving het meest geëigende instrument is, dan wordt nader onderzocht op welke wijze de regelgeving aangepast moet worden. Het gaat er dan om of regels toegepast moeten worden op alle bouwwerken, of alleen op bijvoorbeeld nieuwbouw, tijdelijke bouw of de gebruiksfase van een gebouw, of dat de regels bijvoorbeeld alleen van toepassing zijn op bepaald type gebouwen. Vervolgens wordt geïnterviewd hoe hoog de minimumeis moet liggen om voldoende invulling aan het doel te geven, of de minimumeis direct in moet gaan, of dat de eis bijvoorbeeld op termijn aangescherpt moet of kan worden. Dit hangt mede samen met de verwachte kosten van een maatregel.

Een voorbeeld hiervan is een onderzoek naar de toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een beperking²⁵, waarin geïnterviewd wordt welke knelpunten er in de praktijk ervaren worden bij het gebruik van woningen en publieke gebouwen, welke oplossingen mogelijk zijn om de knelpunten weg te nemen en de kosten van deze oplossingen. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de kosten voor het verlagen of verwijderen van een drempel € 300 tot € 500 is, of dat er soms een metalen of kunststof hellingbaan aangelegd kan worden, wat nog goedkoper is.

Een ander voorbeeld is een onderzoek naar de kosten en effectiviteit van brandveiligheidsmaatregelen in seniorencomplexen dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd door TNO.²⁶ In dit onderzoek komt TNO tot concrete aanbevelingen voor aanpassing van de bouwregelgeving. Ook wordt er advies gegeven over de toepassing van deurdrangers (wordt al doorgevoerd), actieve blusmiddelen (te duur voor winst van het aantal levens), en het verbeteren van vluchtmogelijkheden (te beperkt effect).

Dergelijke onderzoeken dragen bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uiteindelijke wijzigingen. In dit proces van beoordeling en onderzoek wordt ook gekeken in welke mate een gestelde eis in praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar is en of het geen ongewenste neveneffecten heeft, bijvoorbeeld doordat wijzigingen schuren met andere gestelde eisen, of dat het niet past bij andere beleidsdoelen en voornemens. Uiteindelijk wordt ook bekeken in welke mate de bestaande procedures bij dit onderwerp passen of dat aanpassing daarin nodig is.

JTC en OPB

In het totstandkomingsproces van wijzigingen van het Bouwbesluit heeft BZK nauw overleg met belanghebbenden. Hiervoor is het OPB (overlegplatform bouwregelgeving) en JTC (juridisch technische commissie) ingesteld. Deze overleggen hebben tot doel²⁷:

²³ Instituut Fysieke Veiligheid (2016)

²⁴ Blok (2016)

²⁵ RIGO (2019)

²⁶ TNO (2019)

²⁷ Zie ook [wetten.nl - Regeling - Besluit instelling Overlegplatform Bouwregelgeving en Juridisch-technische commissie - BWBR0035847 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Besluit instelling Overlegplatform Bouwregelgeving en Juridisch-technische commissie - BWBR0035847 (overheid.nl)). De JTC kijkt vooral op ambtelijk niveau mee naar de technische en juridische aspecten, en het OPB adviseert op strategisch niveau aan de minister van BZK.

- a. het uitwisselen van informatie over nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van bouwvoorschriften
- b. het doen van aanbevelingen op het terrein van bouwen bij of krachtens de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en andere aanverwante regelgeving
- c. het doen van aanbevelingen met betrekking tot de resultaten van onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van aan het parlement toegezegde evaluaties van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften
- d. het doen van aanbevelingen met betrekking tot de resultaten van overige onderzoeken die zijn uitgevoerd op het terrein van de kwaliteit van bouwwerken.

In het OPB zijn 22 partijen vertegenwoordigd die de gehele breedte van het werkkterrein beslaan van de vereniging van woningcorporaties Aedes en de bond van Nederlandse Architecten, tot VNO-NCW. Verder zijn er nog 17 partijen agendalid. Het JTC is er voor de nadere invulling van juridisch-technische zaken. Het JTC bestaat uit personen die afkomstig zijn uit belangenorganisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van bouwwerken en organisaties van toezichthouders. In praktijk zijn het grotendeels dezelfde organisaties als in het OPB. Met de inrichting van het JTC en OPB heeft het ministerie van BZK een overlegstructuur gecreëerd waardoor belangenpartijen input kunnen geven aan het beleidsproces en bij de ontwikkeling van de regelgeving.

Interviews

Op basis van de interviews kunnen we vaststellen dat het selectieproces en de beoordeling van voorstellen op een goede wijze plaatsvinden. In de interviews wordt waardering uitgesproken over het vormgegeven proces. Het ministerie van BZK wordt als toegankelijk ervaren – via het JTC en OPB, maar ook daar buitenom – en partijen voelen zich betrokken. Wanneer gewenst kunnen ze inhoudelijk en op het proces inbreng geven. Het ministerie van BZK luistert hier over het algemeen naar en gaat er dan mee aan de slag. Ze ervaren dan ook dat hun inbreng serieus wordt genomen.

Doordat de gehele sector uitgenodigd is voor het JTC en OPB zijn de betrokken partijen op de hoogte van wat er speelt en kunnen hierover hun leden informeren. Daardoor zijn zijzelf en hun achterban vroegtijdig op de hoogte van de ontwikkelingen bij BZK en eventuele nieuwe regelgeving. Het proces wordt dan ook als transparant ervaren. Ook over de uiteindelijke besluitvorming zijn de geïnterviewden tevreden. Ze worden niet verrast door besluiten en kunnen het afwegingsproces volgen, ook al zijn ze het er inhoudelijk niet altijd mee eens.

Het proces als geheel wordt als positief ervaren, maar dat zegt niet dat er geen verbetermogelijkheden zijn. Uit de interviews blijkt dat er twee aandachtspunten zijn. Het ene aandachtspunt is dat wijzigingen van het Bouwbesluit altijd voortkomen uit reacties op maatschappelijke ontwikkelingen. Daardoor wordt het Bouwbesluit telkens op kleine onderdelen aangepast, maar is er geen discussie over het geheel. De partijen geven aan dat het geheel van alle regels namelijk steeds complexer is in de toepassing en dat onderdelen vaker met elkaar schuren, ondanks dat het ministerie van BZK hier wel aandacht voor heeft.

Een ander aandachtspunt dat in verschillende interviews aan de orde kwam is de vertegenwoordiging van partijen. In het JTC en OPB zitten belangenpartijen. Onafhankelijke inbreng van bijvoorbeeld de wetenschap wordt door verschillende gesprekspartners gemist. Zij hopen hierdoor een grotere diversiteit van inbrengen te krijgen in de commissies, wat volgens hen tot verbetering van de besluitvorming zou kunnen leiden.

Intermezzo: wat regelt het Bouwbesluit?

Het Bouwbesluit regelt de volgende onderwerpen;

1. het (ver)bouwen en slopen van bouwwerken;
2. de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken, open erven en terreinen; en
3. de veiligheid tijdens het bouwen en slopen.²⁸

Deze onderwerpen staan in het Bouwbesluit uitgewerkt in *inhoudelijke voorschriften* over veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, installaties, bouwwerken, open erven en terreinen, bouw- en sloopwerkzaamheden (hoofdstuk 2-8), en algemene, vaak procesmatige regels over certificering, meldingen en procedures (hoofdstuk 1). Kort samengevat bepalen de regels in het Bouwbesluit wat het minimum kwaliteitsniveau is waaraan bouwwerken in Nederland in ieder geval moeten voldoen en op welke wijze deze regels toegepast moeten worden.

Deze voorschriften uit het Bouwbesluit gelden voor uiteenlopende typen bouwwerken. Scholen, winkels, kantoren, fabrieken, boerderijen, gevangenissen en woningen, of ze nu nieuw of oud zijn: het Bouwbesluit is van toepassing. Om recht te doen aan deze diversiteit, maakt het Bouwbesluit onderscheid in *gebruiksfuncties van gebouwen* en in *nieuwbouw, verbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw*.

Twaalf gebruiksfuncties van gebouwen

- | | |
|--|--|
| <p>1. Bijeenkomstfunctie: gebruiksfunctie voor het samenkomen van personen voor kunst, cultuur, godsdienst, communicatie, kinderopvang, het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse of het aanschouwen van sport</p> | <p>7. Logiesfunctie: gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen.</p> |
| <p>2. Bouwwerk geen gebouw zijnde: bouwwerk of gedeelte daarvan, voor zover dat geen gebouw of onderdeel daarvan is.</p> | <p>8. Onderwijsfunctie: gebruiksfunctie voor het geven van onderwijs.</p> |
| <p>3. Celfunctie: gebruiksfunctie voor dwangverblijf van personen.</p> | <p>9. Overige gebruiksfunctie: niet benoemde gebruiksfunctie voor activiteiten waarbij het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt.</p> |
| <p>4. Gezondheidszorgfunctie: gebruiksfunctie voor medisch onderzoek, verpleging, verzorging of behandeling.</p> | <p>10. Sportfunctie: gebruiksfunctie voor het beoefenen van sport.</p> |
| <p>5. Industriefunctie: gebruiksfunctie voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden.</p> | <p>11. Winkelfunctie: gebruiksfunctie voor het verhandelen van materialen, goederen of diensten.</p> |
| <p>6. Kantoorfunctie: gebruiksfunctie voor administratie.</p> | <p>12. Woonfunctie: gebruiksfunctie voor het wonen.</p> |

De bovengenoemde *inhoudelijke voorschriften* zijn gekoppeld aan deze gebruiksfuncties. Een goed voorbeeld zijn de brandvoorschriften uit artikel 2.9 van het Bouwbesluit. Daarin staat dat dat voor een gevangenis deels andere brandveiligheidseisen gelden dan voor een kantoorgebouw.

²⁸ Dit onderscheid is overgenomen van Franken & Koolen, p. 38.

3.3 Omzetten naar het Bouwbesluit

Wanneer de precieze eis is bepaald, wordt het proces doorlopen voor een wijziging van een AmvB²⁹. Allereerst wordt er een concept regeling opgesteld. Op basis van deze concept regeling worden onderzoeken uitgevoerd naar de lasten volgend uit het voorstel, bijvoorbeeld de regeldruk voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten. Ook wordt er een MKB-toets uitgevoerd. De concept regeling wordt vervolgens besproken in het JTC en OPB, waardoor er een extra borging in het systeem is opgenomen om doeltreffende en uitvoerbare regels te ontwikkelen. Vervolgens wordt de (online) publieke consultatie gestart. Ook vindt er een bestuurlijke consultatie plaats met VNG en eventueel IPO en de Unie van

Waterschappen. Eventueel worden er nog interne en externe toetsen gedaan en adviezen ingewonnen, bijvoorbeeld bij de adviescommissie toetsing regeldruk. Vervolgens volgt een formele interdepartementale afstemming en de Ministerraad, de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer en advies van de Raad van State. Uiteindelijk vindt er een notificatie van de regelgeving bij de Europese Commissie plaats.



Figuur 5. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

Intermezzo: regels voor een grote diversiteit aan normcondities

Het Bouwbesluit gaat over alle gebouwen in Nederland. Dit betekent dat de normconditie (de omstandigheden waaronder een norm in het Bouwbesluit geldt) van de regels in het Bouwbesluit zeer divers is. Bijvoorbeeld, sommige regels over brandveiligheid in het Bouwbesluit gelden tegelijkertijd in eeuwenoude kerken, splinternieuwe wolkenkrabbers en alle andere gebouwen van Groningen tot Vlissingen. De kracht van het Bouwbesluit is dat het al deze regels samenbrengt en dat is een groot goed. Tegelijkertijd betekent dit ook dat de regels in het Bouwbesluit ruimte moeten laten voor deze diversiteit aan normcondities. Daarom wordt in het Bouwbesluit gewerkt met functionele eisen en daarmee samenhangende prestatie-eisen. Dit wordt in de nota van toelichting bij het Bouwbesluit met een voorbeeld uitgelegd:

Een voorbeeld van een functionele eis is dat een te bouwen bouwwerk zodanig dient te zijn dat het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie voldoende wordt beperkt (zie artikel 2.56). Een voorbeeld van een daarmee samenhangende prestatie-eis is dat een afvoervoorziening voor rookgas brandveilig dient te zijn, bepaald volgens NEN 6062 (zie artikel 2.59). Wanneer aan die prestatie-eis wordt voldaan, is daarmee aan de daarbij behorende functionele eis voldaan. Op basis van de gelijkwaardigheid zoals vastgelegd in artikel 1.3 is het mogelijk zolang aan de functionele eis van het betreffende voorschrift wordt voldaan, met een andere oplossing te komen in plaats van te voldoen aan de in het besluit gegeven prestatie-eisen. Afwijking van een prestatie-eis kan bijvoorbeeld wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn in verband met de aard of omvang van het betreffende bouwwerk of de daarin gelegen ruimten, met plaatselijke omstandigheden of met de toepassing van innovatieve materialen, constructies, voorzieningen of installaties.

Kortom, de regels uit het Bouwbesluit richten zich vooral op het "wat" (het beperken van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie) en geven ruimte om het "hoe" nader te in te vullen. Op deze manier kan het "wat" onder sterk verschillende normcondities worden gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk gemaakt dat het volgen van een NEN-norm in ieder geval ertoe leidt dat aan het "wat" is voldaan. De verwachting van de wetgever is dat het volgen van deze NEN-norm voor de meeste normcondities geschikt is. Op basis van de beschikbare gegevens is niet met zekerheid vast te stellen of deze manier van werken in de praktijk goed functioneert. Wel gaven een aantal respondenten aan dat de verhouding tussen duidelijkheid over het "wat" en ruimte laten voor het "hoe", permanent aandacht vraagt.

²⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/bijlagen/bijlagen-overzichten-schemas-en-handleidingen-2?cookie=yes.1635340123740-315235275>

Interviews

Uit de interviews blijkt dat de omzetting naar het Bouwbesluit over het algemeen op een juiste wijze plaatsvindt. De wijzigingen zijn over het algemeen technisch juridisch correct. Het proces tot de totstandkoming van de wijziging wordt positief gewaardeerd, mede omdat er verschillende waarborgen in het systeem zitten om fouten te voorkomen. Voor de geïnterviewden spelen het JTC en OPB hierin een belangrijke rol, evenals de publieke consultatie voor de partijen die niet betrokken zijn bij het JTC en OPB, zoals adviesbureaus en individuele gemeenten.

In de interviews wordt ook een zorg uitgesproken. De juridisch-technische kennis en ervaring in de bouwpraktijk zelf is door de jaren heen bij het ministerie van BZK afgenomen. Hierdoor ervaren de geïnterviewden het als lastiger om complexe technisch inhoudelijke wijzigingen goed met het ministerie van BZK te bespreken. Meerdere partijen gaven dan ook aan dat meer juridisch-technische kennis, evenals meer praktijkkennis bij het ministerie van BZK bij zou dragen aan beter toepasbare regelgeving, omdat ze dan beter weten welke impact regels in de praktijk hebben. Een andere wijze hoe dit opgevangen zou kunnen worden volgens de geïnterviewden is om onafhankelijke expertise, via onderzoeksbureaus of bijvoorbeeld de wetenschap, in dit deel van het proces een grotere rol te geven. Omdat er door de geïnterviewden slechts voorbeelden zijn genoemd die niet per se voorkomen zouden zijn met extra expertise bij BZK of in het proces, is onduidelijk wat een bijdrage van meer/extra expertise precies zou zijn.

3.4 Communicatie en ondersteuning

Wanneer het Bouwbesluit gewijzigd is maakt het ministerie van BZK de wijziging bekend. Dit gebeurt via de officiële weg van het Staatsblad. Bij grotere wijzigingen geeft het ministerie van BZK daarnaast ook een opdracht aan bijvoorbeeld RVO of een communicatie-adviesbureau om bijvoorbeeld een filmpje te maken of andere communicatiemiddelen te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de BENG eisen³⁰. Bij vragen over een wijziging, of over het gehele Bouwbesluit, zijn er diverse organisaties die hierbij hulp kunnen bieden aan de vraagsteller. Deze organisaties worden financieel ondersteund door het ministerie van BZK, het gaat bijvoorbeeld om Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de helpdesk bouwregelgeving en brandveiligheid.



Figuur 6. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

Daarnaast verwacht het ministerie van BZK dat brancheverenigingen de wijzigingen communiceren naar hun achterban. In deze communicatie kunnen de brancheverenigingen specifiek rekening houden met de relevante aspecten voor hun achterban. Zo zal Bouwend Nederland anders communiceren over een wijziging dan de NVTB (Nederlandse Vereniging Toeleverende Bouwmaterialenindustrie).

Interviews

Uit de interviews blijkt dat de brancheverenigingen goed op de hoogte zijn van de wijzigingen van het Bouwbesluit. Relevante wijzigingen voor hun achterban communiceren zij zelf. Uit de interviews blijkt dat dit over het algemeen op een goede wijze gaat en dat partijen die niet aan tafel zitten in het OPB en JTC van de grote wijzigingen op de hoogte zijn.

³⁰ Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/nieuwbouw/energieprestatie-beng>

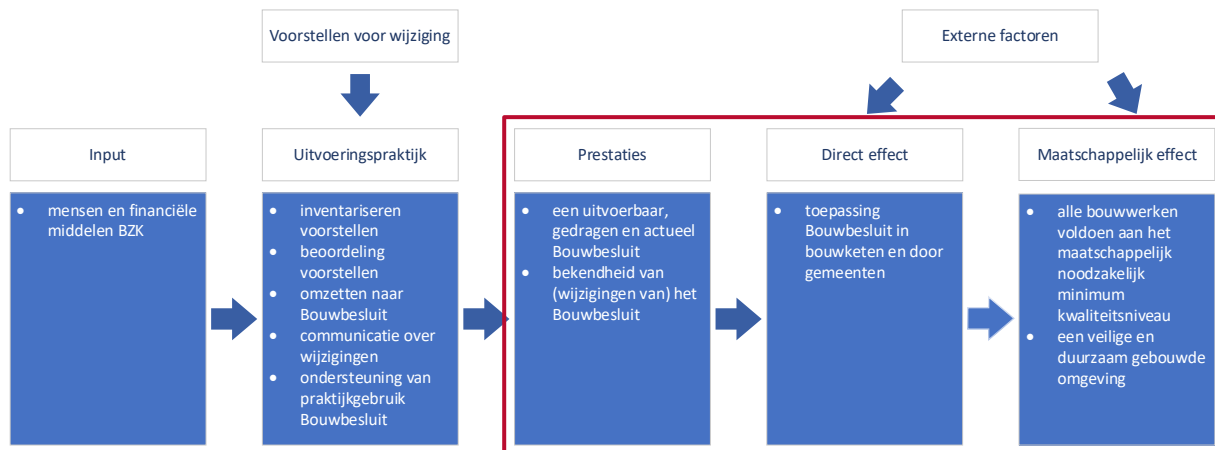
In de interviews worden twee aandachtspunten genoemd in relatie tot de communicatie. Het ene aandachtspunt is dat het partijen ontbreekt aan inzicht in het geheel van het Bouwbesluit en hoe de wijzigingen hierin passen. Ze geven aan dat er alleen gecommuniceerd wordt over individuele wijzigingen, maar dat er een behoefte is en een wens leeft om meer grip te krijgen hoe individuele wijzigingen passen in het Bouwbesluit als geheel, nu en in de toekomst. Het komt er op neer dat er behoefte is aan communicatie over het integrale perspectief van het Bouwbesluit en welke kant het Bouwbesluit op beweegt. Het tweede aandachtspunt is dat partijen behoefte hebben aan inzicht in wat er aan ontwikkelingen aan zit te komen op de korte en lange termijn, zodat ze hierop beter kunnen inspelen, bijvoorbeeld bij het vormgeven en optimaliseren van fabrieksmatig bouwen. Wie deze communicatie oppakt is minder van belang, dan dat het inzichtelijk wordt voor betrokken partijen.

Ondersteuning

Op basis van het gedane onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden in welke mate de ondersteuning van het praktijkgebruik van het Bouwbesluit doeltreffend en doelmatig is. Wel is er een heldere rolverdeling, waarbij het ministerie een externe partijen opdracht geeft om ondersteuning te verlenen.

4. De prestaties en beoogde effecten

Het ministerie van BZK werkt via de uitvoeringspraktijk aan een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit welke bekend is in de sector, met als doel dat alle bouwwerken voldoen aan het maatschappelijk noodzakelijke minimum kwaliteitsniveau. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze onderdelen uit de beleidstheorie. Omdat ex post onderzoek onvoldoende inzicht biedt, is in dit hoofdstuk met name gebruik gemaakt van de bevindingen uit de interviews. Paragraaf 4.1 beschrijft de achtergrond van het beleidsdoel van het Bouwbesluit en hoe dit georganiseerd is. Paragraaf 4.2 geeft inzicht in de uitvoerbaarheid, gedragenheid en actualiteit van het Bouwbesluit.



Figuur 7. Het hier beschreven onderdeel van de beleidstheorie

4.1 Een Bouwbesluit dat leidt tot een veilige en duurzame gebouwde omgeving

Het maatschappelijk effect dat wordt beoogd met de inzet van de financiële middelen uit begrotingsartikel 4.2 is dat in Nederland de bouwwerken voldoen aan "een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau". Wat dit maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau is, wordt in regelgeving vastgelegd. De gedachte is dat deze wettelijke waarborging ertoe leidt, dat alle stelselpartijen binnen de bouwsector weten wat het maatschappelijk noodzakelijk minimumniveau is en zich aan dit minimumniveau gebonden weten. Dit geldt zowel voor partijen die gebouwen realiseren (van ontwerp tot realisatie) als voor de partijen die hierop toezicht houden.

Om het maatschappelijk effect te bereiken, is het daarom van belang dat de regeling in praktijk uitvoerbaar is voor de betrokken partijen. Hiertoe wordt afstemming gezocht door het ministerie van BZK, vormgegeven in het JTC en OPB. Het uitgangspunt van dit proces dat door BZK is vormgegeven, is dat dit leidt tot een in praktijk uitvoerbaar Bouwbesluit, dat gedragen wordt door de betrokken partijen.

Binnen de wettelijke waarborging bevat het Bouwbesluit (vooral) de inhoudelijke eisen aan het minimum kwaliteitsniveau en staat in de Woningwet de rolverdeling binnen het stelsel (aanwijzen bevoegd gezag).³¹ Het Bouwbesluit en de Woningwet bieden daarmee de juridische kaders waarbinnen de andere stelselpartijen – zoals uitvoerders en toezichthouders – hun rol binnen het stelsel kunnen spelen. Een belangrijke aanname in de beleidstheorie is, dat deze juridische instrumenten leiden tot een vruchtbare dynamiek tussen deze stelselpartijen (bijvoorbeeld tussen bouwer en toezichthouder), die ertoe leidt dat de daadwerkelijke bouwkwiteit van alle gebouwen in Nederland aan het minimum voldoet.

³¹ Zoals aangegeven in paragraaf 1.2 valt de Woningwet buiten dit onderzoek.

Daarmee is het wettelijk waarborgen van het maatschappelijk noodzakelijk minimum, het centrale instrument waarmee BZK invulling geeft aan haar stelselverantwoordelijkheid voor een veilige en duurzaam gebouwde omgeving.

De taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de bouwregelgeving zijn primair belegd bij gemeenten.³² Hoewel hiervoor handreikingen zijn ontwikkeld, is het aan gemeenten zelf om te bepalen op welke wijze zij deze taken invullen en hoeveel middelen daarvoor ingezet worden. Op basis van de interviews is geen eenduidig beeld te schetsen, hoe gemeenten aankijken tegen de activiteiten en prestaties van BZK.

Intermezzo: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

De Wkb heeft als doel de positie van bouwconsumenten te versterken en de bouwkwaliteit te verbeteren. In de Wkb wordt de verantwoordelijkheid van bouwbedrijven uitgebreid en een nieuwe speler geïntroduceerd: de onafhankelijke kwaliteitsborger. Deze ziet onder andere toe op het realiseren van de kwaliteitseisen. De rol van de gemeenten op dit gebied wijzigt daarmee. De wet gaat per 1 juli 2022 gefaseerd in. Er wordt gestart met de eenvoudigere bouwprojecten, daarna volgen eventueel de meer complexe bouwwerken. De bestaande bouw valt buiten de Wkb, daarvoor blijven de bestaande verantwoordelijkheden gelden.

De Wkb is nog niet ingevoerd en daarmee geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting, omdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette middelen nog niet te toetsen is.

4.2 Bouwbesluit in de praktijk

4.2.1 Uitvoerbaar Bouwbesluit

De brancheverenigingen, architecten en bouwbedrijven die geïnterviewd zijn, geven aan dat het Bouwbesluit in zijn geheel toepasbaar is in de praktijk. Het stelt hen soms voor uitdagingen om verschillende eisen te combineren, maar deze uitdagingen zijn niet onoplosbaar. Door de toename van regels is het Bouwbesluit door de jaren heen wel complexer geworden, met name op het vlak van duurzaamheid, circulariteit en milieu.

Een voorbeeld van de toegenomen complexiteit is te zien bij de combinatie van eisen aan de daglichttoetreding, het binnenklimaat en duurzaamheid. In specifieke situaties kan het voorkomen dat twee identieke woningen die ten opzichte van elkaar 90 graden gedraaid staan, niet beide aan het Bouwbesluit voldoen. In dit soort situaties staan de ontwerpers en bouwers voor een uitdaging, maar deze blijkt in praktijk wel op te lossen, hoewel dit soms tot meerkosten leidt.

Over de uitvoerbaarheid van het Bouwbesluit door het bevoegd gezag kan op basis van het gedane onderzoek geen eenduidige uitspraak gedaan worden. Bovendien wijzigt de rol van het bevoegd gezag deels met de invoering van de Wkb. Wanneer de Wkb geëvalueerd wordt is het verstandig ook (gelijktijdig) zicht te krijgen op de uitvoerbaarheid in brede zin.

4.2.2 Gedragen Bouwbesluit

Uit de gehouden interviews blijkt dat het Bouwbesluit gedragen wordt door de partijen die betrokken zijn bij het OTB en JTC. Zij worden goed betrokken en begrijpen het nut en de noodzaak van het Bouwbesluit en de wijzigingen die worden aangebracht. Ook door de gemeenten, bouwbedrijven en architectenbureaus waarmee gesproken is, wordt het Bouwbesluit gedragen. Zij zijn blij dat er een minimum kwaliteitsniveau is waarover geen discussie gevoerd hoeft te worden.

³² In bepaalde gevallen speelt ook de rijksoverheid een rol in het toezicht. Zo kan het rijk – bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten – gemeenten verzoeken om bij specifieke bouwwerken of op specifieke thema's controles uit te voeren. Ook kan het rijk onder specifieke omstandigheden een onderhoudsplicht opleggen aan eigenaren.

Zonder het Bouwbesluit, of met een minder eenduidig Bouwbesluit zou deze discussie wel plaatsvinden, met als gevolg risico op een lager kwaliteitsniveau van bouwwerken. Het belangrijkste doel van het Bouwbesluit, om een minimum kwaliteitsniveau te waarborgen wordt op dit vlak doeltreffend bereikt.

4.2.3 Actueel Bouwbesluit

Uit de gehouden interviews blijkt dat het Bouwbesluit als actueel ervaren wordt. Wanneer er aanleiding is om het Bouwbesluit te wijzigen, dan is het proces goed ingericht om binnen niet al te lange tijd tot een daadwerkelijke wijziging van het Bouwbesluit te komen. Overigens kan de vertaling naar een NEN-norm daarna soms nog wel lange tijd in beslag nemen – zie intermezzo op de volgende pagina.

Om het Bouwbesluit actueel te houden, zijn er twee vaste verandermomenten, 1 januari en 1 juli. De afgelopen jaren is hier vier keer van afgeweken. Deze extra invoeringsmomenten waren noodzakelijk om tijdig te voldoen aan de eisen die vanuit de EU werden opgelegd. Het gaat hierbij om wijzigingen in relatie tot de verduurzamingsopgave. In verschillende interviews werd aangegeven, dat het absorptievermogen van de sector onder druk staat, vanwege het hogere aantal wijzigingen de afgelopen jaren. Het is voor partijen lastiger om de processen aan te passen op de nieuwe regels en alle medewerkers up-to-date te houden. Dit is nog sterker het geval bij gestandaardiseerde processen in bijvoorbeeld fabrieken. Door (soms kleine) wijzigingen moet het standaardiseringsproces telkens kleine beetjes aangepast worden. Dit zorgt voor kostenverhogingen en vertragingen. Dit is met name het geval bij het bouwen van complete woningen in de fabriek.

4.2.4 Bekendheid van het Bouwbesluit

In hoofdstuk 3 is er ingegaan op de wijze hoe het Bouwbesluit gecommuniceerd wordt. Dit heeft tot doel dat het Bouwbesluit bekend is bij de partijen die ermee moeten werken. Over de bekendheid van het Bouwbesluit in de praktijk is op basis van de gehouden interviews geen goed beeld te schetsen. Wel communiceren brancheverenigingen over wijzigingen van het Bouwbesluit. Daarmee zijn de randvoorwaarden in principe op orde. Ook geven de twee bouwbedrijven, twee architectenbureaus en twee gemeenten waarmee gesproken is aan, dat ze over het algemeen op de hoogte zijn van (wijzigingen van) het Bouwbesluit. Tegelijkertijd werd door een van deze geïnterviewden aangegeven, dat hij niet direct kon aangeven wat er aan het Bouwbesluit wijzigt. Het Bouwbesluit lijkt daarmee in redelijke mate bekend te zijn bij de gebruikers ervan.

Intermezzo: het NEN³³

Het NEN (Nederlands Normalisatie Instituut) is een private stichting die partijen en belanghebbenden verbindt, met als doel afspraken vast te leggen in normen en richtlijnen. Het NEN beheert ruim 34.000 normen. Het gaat om internationale normen (ISO en IEC), Europese normen (EN) en nationale normen (NEN). Als een organisatie, branchevereniging, producent, dienstverlener, consumentenorganisatie of de overheid behoefte heeft aan vastgelegde afspraken, dan peilt het NEN in de markt of er interesse voor bestaat, en nodigen ze alle belanghebbende partijen uit, om mee te werken aan het proces van ontwikkeling op basis van een stakeholdersanalyse.

De ontwikkeling zelf vindt plaats in NEN-commissies. In NEN-commissies zitten belanghebbende partijen die gezamenlijk tot een norm komen. In totaal zijn er 12 beleidscommissies, ruim 500 normcommissies en ruim 170 subcommissies. Het NEN probeert in een commissie ervoor te zorgen dat alle categorieën stakeholders vertegenwoordigd zijn. Voor de meeste NEN-commissies wordt een bijdrage verwacht van de betrokken partijen. Deze bijdrage is onderdeel van het financieringsmodel van het NEN.

De stakeholders in een NEN-commissie ontwikkelen gezamenlijk een norm. Een breed draagvlak is hierbij randvoorwaarde. De afspraken komen op basis van consensus tot stand en worden vastgelegd in een document. Dit kan een NEN- of ISO-norm zijn maar bijvoorbeeld ook een praktijkrichtlijn.³⁴ De NEN-norm is een compromis tussen wat wenselijk is, acceptabel veiligheidsniveau is versus wat qua marktwerking haalbaar is.³⁵ Om gebruik te maken van een NEN-norm moet deze aangeschaft worden.

Niet altijd komt een NEN-commissie op een vlotte manier tot besluitvorming. Omdat breed draagvlak het uitgangspunt is, kan het soms langere tijd duren voordat er een besluit genomen wordt over een norm. NEN is een organisatie die via consensus werkt. Wanneer het Rijk dit te lang vindt duren, dan kan het Rijk hierop invloed uitoefenen. Dit kan bijvoorbeeld door druk te zetten met een deadline. Wanneer er niet voor die deadline een norm is, kan het Rijk zelf de norm bepalen.

Vanuit het Rijk zijn er twee manieren om ervoor te zorgen dat er een norm ontwikkeld wordt. Er kan een subsidie of opdracht gegeven worden aan NEN. Dit kan gezien worden als sponsoring: het Rijk draagt eraan bij dat er een norm komt, maar ze bepalen niet wat de norm is. De andere mogelijkheid is om aan te geven dat er een norm in bijvoorbeeld het Bouwbesluit opgenomen gaat worden. Dit is voor partijen zelf een incentive om tot een norm te komen.

De normen van NEN zijn vrijwillige normen. In het Bouwbesluit wordt er soms verwezen naar een NEN-norm, maar de grondslag van het Bouwbesluit is, dat er voldaan moet worden aan de functionele eisen uit het Bouwbesluit. De NEN-norm is een hulpmiddel dat voorkomt dat iedere bouwer of ontwikkelaar zelf (soms destructieve) testen moet uitvoeren. Wanneer een NEN-norm gevolgd wordt, dan wordt verondersteld dat de functionele eis gehaald wordt, maar een partij heeft ook de mogelijkheid om een eigen gelijkwaardige oplossing te gebruiken. Hierover staat het volgende in de memorie van toelichting: "Op basis van de gelijkwaardigheid [...] is het mogelijk zolang aan de functionele eis van het betreffende voorschrift wordt voldaan, met een andere oplossing te komen in plaats van te voldoen aan de in het besluit gegeven prestatie-eisen."³⁶ In deze situaties moet de partij die hiervoor kiest wel zelf kunnen bewijzen dat de functionele eisen behaald worden. Dit is voor kleinere organisaties ingewikkeld. Een NEN-norm heeft mede daardoor een belangrijke positie en wordt door sommige mensen uit de sector gezien als vergelijkbaar met wetgeving.

4.2.5 Naleving van het Bouwbesluit

In de inleiding beschreven we al dat er ex post onderzoek ontbreekt naar de effecten van de bouwregelgeving in de praktijk. Dit betekent dat het – op basis van het beschikbare syntheseonderzoek – niet goed mogelijk is om uitspraken te doen in hoeverre de prestaties van het ministerie (een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit) eraan bijdragen, dat bouwwerken in Nederland tenminste voldoen aan het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau. Bij de onderzoekers zijn geen onderzoeken bekend die (in voldoende mate) inzicht bieden in de mate waarin het Bouwbesluit wordt nageleefd door de keten, of in hoeverre bouwwerken voldoen aan het Bouwbesluit, waarop bredere uitspraken gebaseerd kunnen worden. Onderstaand is dan ook gebaseerd op de gehouden interviews.

³³ Gebaseerd op <https://www.nen.nl/over-nen> en een interview met het NEN.

³⁴ <https://www.nen.nl/over-nen>

³⁵ Rietveld en Harmsen (2021)

³⁶ Memorie van toelichting Bouwbesluit 2012, https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012_nvt/3

Een belangrijke factor in de doeltreffendheid van het Bouwbesluit is de vraag of er sprake is van een hoge mate van naleving van de regels in het Bouwbesluit. Volgens de “Tafel van elf” zijn er drie dimensies die de mate van naleving bepalen³⁷:

- Dimensies voor spontane naleving: hoe gedraagt de doelgroep zich zonder overheidscontrole of sancties?
- Controle-dimensies: welke invloed gaat uit van de controlerende activiteit door de overheid? Wat is de “pakkans”?
- Sanctie-dimensies: welke invloed heeft sanctiedreiging op het nalevingsgedrag?

Tijdens de interviews kwamen een aantal beelden (niet empirisch onderbouwde inzichten) over de naleving van het Bouwbesluit naar voren.

- Er zijn dynamieken in de bouwsector die spontane naleving beperken. Genoemd werd dat het soms rendabel is om het Bouwbesluit niet te volgen. Verder werd genoemd dat de regels in het Bouwbesluit voor sommige, vooral kleinere partijen, ingewikkeld zijn.
- Een ander punt dat naar voren kwam is, dat de pakkans laag is en dat er weinig sancties worden uitgedeeld. Veel partijen geven aan te hopen dat de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), de pakkans vergroot.

Voor ons als onderzoekers is niet goed vast te stellen hoe “hard” deze beweringen zijn. Het zijn wel beelden die breed leven onder de respondenten. Het verdient aanbeveling om de mate van naleving van het Bouwbesluit voorwerp te maken van ex post onderzoek.

4.2.6 Spanning tussen maatschappelijk noodzakelijk en minimum kwaliteitsniveau

Het bepalen van wat het minimum kwaliteitsniveau dat maatschappelijk noodzakelijk is, is een complexe afweging waarin veel belangen bij elkaar komen. In de interviews komt dit spanningsveld terug bij met name de verduurzamingsopgave. Het gaat dan om de verduurzamingsopgave in de volle breedte – van klimaatadaptatie, circulaire gebouwen tot aan de energietransitie. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar nieuwbouw, bestaande bouw en verbouw.

Nieuwbouw

Wijzigingen van het Bouwbesluit zijn met name van toepassing op nieuwbouw. Het directe gevolg daarvan is dat – als het goed is – alle nieuwbouw voldoet aan het Bouwbesluit en daarmee aan het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau, dat daarin vastgelegd is. Bij sommige gesprekspartners leeft de vraag of het minimum kwaliteitsniveau niet hoger gezet moet worden op het gebied van de duurzaamheidsopgave. Zij geven aan dat op dit moment al bekend is, dat we naar volledige energieneutrale gebouwen toe moeten, maar dat we nu nog niet volledig energieneutrale gebouwen bouwen. Voor deze bouwwerken is het dus nu al duidelijk, dat ze in de nabije toekomst onder handen genomen moeten worden om volledig energieneutraal te worden. Dit terwijl de stand van de techniek ver genoeg gevorderd is om volledig energieneutrale gebouwen te realiseren. Hier is wel tegenin te brengen dat de kosten voor energieneutrale gebouwen hoger liggen dan de huidige bouwkosten.

Bestaande bouw

Het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau voor nieuwbouw ligt hoger dan de kwaliteit van de bestaande bouw. Bij bestaande bouw is het uitgangspunt het ‘rechtens verkregen niveau’. Het Bouwbesluit wordt bijna niet als instrument ingezet om de bestaande bouw te verbeteren. De afstand tussen de kwaliteit van nieuwbouw en van bestaande bouw neemt dan ook toe. De achterliggende maatschappelijke en politieke vraag is dan ook, in welke mate verschillen tussen de kwaliteit van bestaande bouw en nieuwbouw geaccepteerd zijn.

³⁷ Kcbr (2021)

De huidige vormgeving van (wijzigingen van) het Bouwbesluit stuurt in ieder geval nauwelijks op verbetering van bestaande bouw. Of het Bouwbesluit het juiste middel is om te sturen op de kwaliteit van de bestaande bouw, is echter de vraag. Een wijziging van het Bouwbesluit voor de bestaande bouw heeft namelijk grote impact, omdat dan alle betreffende bouwwerken aangepast moeten worden.

Intermezzo: minimum niveau wordt in praktijk maximum kwaliteit

Het Bouwbesluit legt het minimum kwaliteitsniveau vast waaraan alle bouwwerken moeten voldoen. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk dit minimum niveau vaak het maximum niveau is, dat nagestreefd wordt. Voor de meeste onderwerpen voldoet de nieuwbouw precies aan de minimum eisen uit het Bouwbesluit. Dit komt doordat elke aanpassing naar boven extra kosten met zich meebrengt. Het gevolg hiervan is dat het Bouwbesluit zelf niet stimuleert om een hoger niveau na te streven. Dit is met name relevant wanneer innovatie nagestreefd wordt in relatie tot bijvoorbeeld de verduurzamingsopgave. Het ministerie van BZK zet wel andere middelen in voor het stimuleren van innovatie.

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting beschreven. Paragraaf 5.1 gaat in op de hoofdconclusie, waarna er in de volgende paragrafen verdieping wordt aangebracht op deze hoofdconclusie. Paragraaf 5.2 gaat in op de uitvoeringspraktijk en paragraaf 5.3 op het beoogde effect. In paragraaf 5.4 trekken we een conclusie over de doelmatigheid in zijn geheel.

5.1 Hoofdconclusie

In de beleidsdoorlichting stond de volgende hoofdvraag centraal:

“In hoeverre is het beleid op bouw kwaliteit en bouwregelgeving gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?”

Deze onderzoeksvraag is beantwoord op basis van bestaande onderzoeken en documentatie, aangevuld met negentien interviews over de gehele breedte van de sector: van brancheverenigingen als Aedes en de NVTB³⁸, tot aan bouwbedrijven en gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat het proces, dat het ministerie van BZK heeft ingericht om tot een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit te komen, doelmatig en doeltreffend is. Uit de documenten en interviews blijkt dat het proces transparant is, goed gestandaardiseerd en het proces ook gewaardeerd wordt door betrokken partijen. Uiteindelijk leidt dit proces tot een uitvoerbaar, gedragen en actueel Bouwbesluit. Er zijn kleine kanttekeningen te maken op het proces en het Bouwbesluit zelf, maar deze ondergraven de algehele conclusie over het vormgegeven proces niet. In paragraaf 5.2 wordt verder ingegaan op deze kanttekeningen.

Uiteindelijk is het beoogde effect van het beleid, dat bouwwerken voldoen aan het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau, wat in het Bouwbesluit is vastgelegd. Er ontbreekt breder ex post onderzoek naar het beoogde effect. Er is dus niet op basis van onderzoek aan te geven of bouwwerken in Nederland voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. Daarom is het alleen mogelijk conclusies te trekken op basis van de gehouden interviews. Uit de interviews blijkt dat alle geïnterviewden aangeven dat het Bouwbesluit mede leidt tot het gewenste kwaliteitsniveau van bouwwerken en dat het plausibel is dat het Bouwbesluit daar een doelmatig middel voor is.³⁹

De verschillende onderdelen uit deze hoofdconclusie zullen achtereenvolgens behandeld worden, waarna we telkens een aantal aanbevelingen doen.

5.2 Het vormgegeven proces is transparant, goed gestandaardiseerd en wordt gewaardeerd.

Er zijn in de periode 2015 tot en met 2020 dertien wijzigingen van het Bouwbesluit geweest. Deze wijzigingen hebben alle een externe aanleiding (van Europese regelgeving, tot specifieke maatschappelijke ontwikkelingen). Om tot de wijzigingen te komen, heeft BZK een proces vormgegeven waarin er naast de wettelijke onderdelen voor een wijziging van een AMvB, ook bouwbeleid-specifieke onderdelen zijn toegevoegd. Het gaat om de organisatie van een juridisch technische commissie (JTC) en het overlegplatform bouwregelgeving (OPB). Door het JTC en OPB worden de belanghebbenden uit de sector ,goed betrokken bij het ontwikkelproces van wijzigingen van het Bouwbesluit.

³⁸ Nederlandse vereniging toeleverende bouwmaterialenindustrie

³⁹ Naast het Bouwbesluit hebben de andere partijen in de keten, van architectenbureau tot het bevoegd gezag, grote mate van invloed op bouwwerken daadwerkelijk voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau.

Het ministerie van BZK haalt daarmee expertise naar binnen om technisch ingewikkelde wijzigingen van het Bouwbesluit goed vorm te geven. Dit bevordert de doeltreffendheid van het proces en borgt de uitvoerbaarheid van de wijzigingen.

De partijen waarderen de wijze waarop ze betrokken worden en hebben daardoor inzicht in het gehele ontwikkelproces van het Bouwbesluit. Ze zijn vroegtijdig op de hoogte van toekomstige ontwikkelingen en worden dan ook niet verrast door wijzigingen van het Bouwbesluit. Verder concluderen we dat het ministerie van BZK, ook buiten het OPB en JTC, goed toegankelijk is en dat de inbreng van belanghebbenden serieus wordt meegenomen. Een bredere observatie, welke ook door de interviews bevestigd wordt, is dat wijzigingen van het Bouwbesluit reactief worden vormgegeven. Het Bouwbesluit wordt aangepast naar aanleiding van een concrete externe maatschappelijke ontwikkeling, zoals Europese regelgeving. Door telkens de focus te leggen op een specifiek onderwerp, staat de integraliteit onder druk. Het Bouwbesluit als geheel is geen regelmatig terugkerend gespreksonderwerp. In aanbeveling 4 wordt hierop ingegaan.

5.3 Het Bouwbesluit is gedragen, uitvoerbaar en actueel

Met het wijzigingsproces ontstaat een Bouwbesluit waarover in de sector, breed de waardering wordt uitgesproken. Het is een goed werkend kader waarmee een ondergrens is vastgelegd, waaraan alle bouwwerken moeten voldoen. Deze ondergrens voorkomt veel discussie. Eveneens is het Bouwbesluit actueel: wanneer er aanleiding is om het Bouwbesluit te wijzigen, dan is het proces goed ingericht om binnen niet al te lange tijd tot een daadwerkelijke wijziging van het Bouwbesluit te komen. Tegelijk is het Bouwbesluit in de praktijk vooral een minimum. Bouwpartijen gaan uit eigen beweging niet, of vrijwel niet boven dat kwaliteitsminimum zitten.

De geïnterviewden geven als aandachtspunt dat het Bouwbesluit steeds complexer wordt en dat het aantal punten waarop regels onderling schuren toeneemt, met name op het gebied van duurzaamheid. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan echter niet gezegd worden dat deze schuarpunten ook daadwerkelijk tot problemen leiden. De geïnterviewden geven verder aan dat ze een meer integraal perspectief op (voorgestelde wijzigingen in) bouwregelgeving missen. Het gaat dan om (communicatie over) hoe een wijziging in het geheel past en daarnaast hoe het Bouwbesluit zich in de toekomst ontwikkelt. Gelijktijdig blijkt uit de interviews geen algemeen beeld dat het Bouwbesluit te complex is, of dat de integraliteit tot directe problemen leidt.

Op basis van de interviews is het aannemelijk, dat het Bouwbesluit bijdraagt aan bouwwerken die dermate voldoen aan het Bouwbesluit, dat ze in algemene zin gekwalificeerd kunnen worden als veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig en dat de belasting voor het milieu beperkt is, zoals vastgesteld in het Bouwbesluit. Of bouwwerken echter daadwerkelijk voldoen aan het gestelde niveau kan niet op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal bevestigd worden, doordat ex post onderzoek hiernaar ontbreekt. In dit onderzoek is artikel 4.2 van de begroting van BZK onderzocht en is er met name ingegaan op het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit is een van de onderdelen van een groter stelsel met als doel een veilige en duurzame gebouwde omgeving. Om inzicht te hebben in de bijdrage van het Bouwbesluit aan deze veilige en duurzame gebouwde omgeving, is eveneens inzicht in het (functioneren van het) stelsel als geheel nodig.

Aanbevelingen

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

5.4 Het proces is doelmatig vormgegeven, doelmatigheid van het Bouwbesluit zelf is onbekend.

Het trekken van cijfermatige conclusies over de doelmatigheid van de uitvoering van artikel 4.2. is binnen de kaders van de beleidsdoorlichting niet mogelijk. Onderzoeken hiernaar hebben we namelijk niet aangetroffen. Er zijn verder geen specifieke criteria vastgelegd waarmee de doelmatigheid van artikel 4.2. is te monitoren. Wel valt op dat er bijna ieder jaar meer wordt uitgegeven dan initieel begroot. De uitgaven in de beleidsperiode liggen tussen de € 2,0 – € 14,8 miljoen, terwijl het begrotingsbedrag tussen de € 2,6 – € 6,0 miljoen per jaar ligt. Tussentijds is de begroting telkens opgehoogd, met name naar aanleiding van incidenten of Europese regelgeving. Hoewel de meeste incidenten, vanwege hun aard, niet te voorspellen zijn, valt het op dat er wel bijna ieder jaar dergelijke onderzoeken uitgevoerd moeten worden.

Uit de gehouden interviews blijkt niet dat er signalen zijn die wijzen op een ondoelmatige uitvoering. Het beleidsdoel van een gedragen, uitvoerbaar en actueel Bouwbesluit wordt gerealiseerd. Het ministerie adresseert de juiste onderwerpen en werkt met behulp van een ingeslepen en bewezen proces aan het Bouwbesluit. De betrokken stakeholders zien geen mogelijkheden om dat proces te optimaliseren. Met andere woorden: er zijn geen mogelijkheden om meer opbrengsten met hetzelfde budget te realiseren, dan wel met minder budget tot dezelfde resultaten te komen. Zo bezien, beoordelen wij de uitvoering van artikel 4.2. als doelmatig.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is het niet mogelijk een uitspraak te doen in hoeverre het Bouwbesluit op een efficiënte en effectieve wijze bijdraagt aan een veilige en duurzame gebouwde omgeving.

Aanbevelingen

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

6. RPE-vragen

De leidraad voor een beleidsdoorlichting zijn de zogenaamde RPE-vragen. In dit hoofdstuk worden de RPE-vragen beantwoord. Naast de vijftien RPE-vragen heeft Berenschot ook drie aanvullende vragen geformuleerd en beantwoord. De antwoorden zijn gebaseerd op het uitgevoerde onderzoek en daarmee een herhaling van eerdere uitspraken uit het rapport.

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting betreft het beleidsprogramma Bouwregelgeving en bouwkwaliteit zoals is beschreven in het begrotingsartikel 4.2 van de begroting van het ministerie van BZK.

2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De vorige beleidsdoorlichting is uitgevoerd in 2014. Deze doorlichting betrof een ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wijziging van het Bouwbesluit. Het doel van de wijziging van het Bouwbesluit in 2012 was een volgende stap te zetten in het vergroten van de samenhang van de bouwregelgeving, het verminderen van de regeldruk van de bouwregelgeving en het verbeteren van de toegankelijkheid van de regelgeving. Uit de beleidsdoorlichting in 2014 blijkt dat het eerste en laatste doel zijn bereikt, maar dat de vermindering van de regeldruk niet aantoonbaar is gerealiseerd. Dit wordt eveneens onderschreven door AEF (2013) in hun evaluatie van de totstandkoming van het bouwbesluit 2012. In dit onderzoek is de vermindering van de regeldruk niet opnieuw onderzocht, omdat er geen wijzigingen met dit doel hebben plaatsgevonden.

Gelijktijdig met dit onderzoek wordt begrotingsartikel 4.1 doorgelicht.

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De oorspronkelijke aanleiding voor bouwbeleid en -regelgeving voert terug op de Woningwet 1901. De Woningwet uit 1901 had tot doel de vaak zeer slechte woonomstandigheden van met name de arbeidsklasse tegen te gaan, door volkshuisvesting te organiseren en regels te stellen voor de bouw en bewoning van woningen. Dit heeft zich in het huidige beleid vertaald naar "het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken". Het belang van gebouwen die veilig en gezond zijn voor mensen om in te wonen en werken, is nog altijd actueel. Dit blijkt ook uit de ontwikkelingen door de tijd heen.

De afgelopen jaren is de focus wel langzamerhand veranderd. Waar in het verleden het primaire doel was om de zeer slechte woonomstandigheden te verbeteren, is de laatste jaren steeds meer aandacht komen te liggen op de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Hieruit blijkt dat de bijstelling van het beleid en de regelgeving constante aandacht vragen, zodat ze aansluiten op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en andere wet- en regelgeving. Dit is ook terug te zien in de herzieningen van het Bouwbesluit in 2003 en in 2012 en de omvorming van het Bouwbesluit naar het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is – zoals hiervoor beschreven – het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken. De rijksoverheid biedt het juridische kader. Bouwpartijen vullen dit kader in de praktijk in door de realisatie van bouwwerken van de juiste kwaliteit. Het bevoegd gezag – met de invoering van de Wkb wijzigt dit – houdt toezicht op de realisatie van het kwaliteitsniveau. Een belangrijke vraag daarbij is, wanneer het noodzakelijk is om als overheid eisen te stellen, of dat er op andere manieren hetzelfde resultaat bereikt kan worden. In vraag 12 wordt hier nader op ingegaan.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het ministerie van BZK heeft diverse instrumenten om het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau te waarborgen. Binnen de wet- en regelgeving is het belangrijkste instrument het Bouwbesluit. Daarnaast worden financiële instrumenten als opdrachten, subsidies en bijdragen ingezet. De financiële instrumenten hebben twee doelen. Aan de ene kant kan er door middel van opdrachten, subsidies en bijdragen invloed uitgeoefend worden op de kwaliteit van bouwwerken, wanneer er redenen zijn om geen regelgeving in te stellen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het verbeteren van de brandveiligheid in ouderencolleges (zie paragraaf 3.2). Aan de andere kant worden de financiële instrumenten ingezet voor de ontwikkeling en communicatie van de regelgeving – lees het Bouwbesluit.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

De jaarlijkse uitgaven van het ministerie van BZK liggen in de periode 2015 tot en met 2020 tussen de € 2,0 – € 14,8 miljoen. De uitgaven vertonen een stijgende trend door de jaren.

De kosten voor andere partijen zijn niet bekend. Wel wordt er voorafgaand aan een wijziging onderzoek gedaan naar de kosten voor implementatie van de wijziging.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven zijn onder te verdelen in subsidies, opdrachten, bijdragen en anderen uitgaven. Deze uitgaven hangen deels samen met de voorbereiding op en wijzigingen van het Bouwbesluit. Tussen 2015 en 2020 zijn er dertien wijzigingen geweest. In de voorbereidingen worden bijvoorbeeld ex ante onderzoek uitgevoerd door diverse advies- en onderzoeksbureaus. Een ander deel van de uitgaven hangt samen met incidenten die er zijn geweest en uitgaven die in dat kader zijn uitgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld over subsidies ten behoeve van de herziening van NPR 9998 met betrekking tot aardbevingen. Verder zijn er uitgaven geweest om bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes uit te laten voeren door specifieke organisaties, bijvoorbeeld gericht op brandveiligheid in ouderencolleges.

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Bij de onderzoekers is geen evaluatieonderzoek bekend naar het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit of de toepassing van het Bouwbesluit. Wel is er veel ex ante onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van mogelijke maatregelen.⁴⁰ Daarnaast zijn er onderzoeken bekend naar aanleiding van incidenten⁴¹ en onderzoek van de brandweer naar branden in ouderencomplexen.⁴²

De uitspraken in dit onderzoek zijn gedaan op deze documenten en aangevuld met negentien interviews.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit. Hierdoor is het onduidelijk in welke mate bouwwerken voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau. Daarom bevelen we aan om een onderzoeksagenda te ontwikkelen voor ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit en deze uit te voeren, zodat in de volgende beleidsdoorlichting inzicht is in welke mate bouwwerken voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau en of het Bouwbesluit uitvoerbaar is door bijvoorbeeld het bevoegd gezag.

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Op basis van de begrotingen, jaarverslagen en financiële administratie is er goed inzicht in de financiën onder het begrotingsartikel. Op basis van de interviews is er voldoende inzicht in de beschikbare personele capaciteit. De uitvoeringspraktijk is goed gedocumenteerd en transparant. Ook werd er tijdens de interviews voldoende aanvullende gegevens verzameld. Uiteindelijk leidt dit tot het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit zelf en de wijzigingen zijn goed gedocumenteerd en op basis van de interviews en verslagen van het OPB, is het geheel goed navolgbaar en inzichtelijk. Er ontbreekt *ex post* onderzoek naar de effecten van de bouwregelgeving in de praktijk, waardoor effecten niet aantoonbaar zijn, maar hoogstens aannemelijk kunnen worden gemaakt aan de hand van de uitgevoerde interviews.

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Het doel van het beleid is het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken. De normen hiervan zijn vastgelegd in het Bouwbesluit. Er zijn verder geen andere meetbare doelen opgenomen voor artikel 4.2.

Met het Bouwbesluit wordt het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau gewaarborgd. Dit wordt in de interviews bevestigd. Hoewel er discussie bestaat welk niveau precies het gewenste kwaliteitsniveau is, kunnen de geïnterviewden zich vinden in de gemaakte keuzes door BZK.

Verder is het aannemelijk dat het Bouwbesluit uiteindelijk leidt tot bouwwerken die dermate voldoen aan het Bouwbesluit, dat ze gekwalificeerd kunnen worden als veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig en dat de belasting voor het milieu beperkt is, zoals vastgesteld in het Bouwbesluit. Dit kan echter niet op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal bevestigd worden, door het ontbreken van *ex post* onderzoek.

⁴⁰ Voorbeelden zijn: Ambient en Colibri Advies (2019); Sira consulting (2019); TNO (2019)

⁴¹ Bijvoorbeeld: OvV (2017) en OvV (2018)

⁴² Instituut Fysieke Veiligheid (2016)

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Zoals bij de vorige vraag is aangegeven, is het aannemelijk dat het Bouwbesluit leidt tot gebouwen die aan het gewenste minimum kwaliteitsniveau voldoen. Hoewel hierbij een grote afhankelijkheid bestaat van de bouwkolom en toezicht en handhaving.

Een neveneffect van de aanpak om vanuit specifieke aanleidingen, zoals incidenten, Europese regelgeving of de Tweede Kamer is dat er spanning ontstaat op het geheel van het Bouwbesluit. Iedere wijziging op zich wordt goed onderzocht, ook op schuurlinies met andere regels uit het Bouwbesluit of andere wet- en regelgeving. Toch blijkt door de jaren heen het aantal schuurlinies toe te nemen. Dit leidt tot op heden – op basis van de interviews – nog niet tot onmogelijkheden, maar de uitdagingen nemen wel toe.

Een neveneffect van het minimum kwaliteitsniveau wat in het Bouwbesluit is opgenomen, is dat het minimum kwaliteitsniveau het richtpunt is. Bedrijven zullen niet snel gebouwen ontwikkelen die (ver) boven deze norm zitten, tenzij er andere stimulansen hiervoor zijn.

Een ander neveneffect van het toepassen van de wijzigingen van het Bouwbesluit op alleen de nieuwbouw is, dat de afstand tussen de kwaliteit van nieuwbouw en van bestaande bouw toeneemt.

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Door het ontbreken van evaluatieonderzoek kunnen geen harde uitspraken over de doelmatigheid gedaan worden. Uit de interviews is wel een beeld naar voren gekomen: het Ministerie van BZK doet de juiste dingen en de dingen die ze doen, doen ze ook goed. BZK is toegankelijk en heeft het proces goed op orde. Ook leiden de werkzaamheden van BZK over het algemene tot een gedragen, actueel en uitvoerbaar Bouwbesluit.

Wel blijkt het absorptievermogen van de sector onder druk te staan door het aantal, en de complexiteit van, wijzigingen van het Bouwbesluit en neemt het aantal punten waarop regels onderling schuren toe. Tegelijkertijd is het aantal ongelukken of ongevallen beperkt, evenals het aantal andere grotere problemen dat uit incidenten naar voren komt, wat een indicatie is dat er toch een zeker evenwicht is in doelmatigheid.

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In hoofdstuk 5 kunt u de aanbevelingen vinden.

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Wanneer er significant minder middelen beschikbaar zijn, zal dit ten koste gaan van het geprogrammeerde onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van wijzigingen van het Bouwbesluit. Er zal minder ruimte zijn voor onderzoek en de onderzoeken die uitgevoerd worden zullen minder uitgebreid zijn. Er is een aanzienlijk risico, dat dit ten koste gaat van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het proces bij BZK en het Bouwbesluit als geheel. Dit wordt versterkt doordat de begroting nu al ieder jaar – met uitzondering van 2016 – tussentijds verhoogd is. Door onvoorziene omstandigheden die meer budget kosten dan initieel begroot, waren deze verhogingen nodig. Daarom zien de onderzoekers geen ruimte voor besparingen.

6.1 Aanvullende vragen vanuit Berenschot

1. Op welke manier zijn de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting in 2014 en de daarop voorgenomen activiteiten van de minister geborgd in het beleid en de diverse beleidsinstrumenten?

In de vorige beleidsdoorlichting⁴³ zijn vijf aanbevelingen gedaan. Er is op de volgende wijze hiermee omgegaan:

- **Bepaal vooraf duidelijke doelen die de lading dekken van de beoogde wijziging**
Op basis van het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de aanleiding van een wijziging helder is. Er is een direct verband tussen een aanleiding en een daadwerkelijke wijziging van het Bouwbesluit. Op dit moment blijkt dan ook niet dat dit een probleem is.
- **Zorg met de betrokken stakeholders voor een duidelijke afbakening van de beoogde doelen.**
Evenals bij de vorige aanbeveling, blijkt dit – op basis van de gevoerde gesprekken – op dit moment geen issue meer te zijn. Dit was dan ook met name een aanbeveling voor andere wijzigingen van AmvB's.
- **Verander de komende periode niets aan de wet- en regelgeving met het oog op de Omgevingswet.**
De afgelopen jaren zijn er dertien wijzigingen geweest van het Bouwbesluit en ook zijn er een aantal onderdelen die in het Bbl gewijzigd gaan worden. Het updaten van het Bouwbesluit is noodzakelijk om deze aan te laten sluiten op de huidige ontwikkelingen.
- **Gebruik het bouwbesluit online om de toegankelijkheid van de regelgeving verder te vergroten.**
Het Bouwbesluit is via de website van de Rijksoverheid goed inzichtelijk. In de interviews is dit niet als huidig aandachtspunt naar voren gekomen.
- **Zoek in overleg met de stakeholders naar mogelijkheden om de regelgeving te vereenvoudigen.**
Het vereenvoudigen van het Bouwbesluit in zijn geheel is complex. Beter zou het zijn om hier op onderdelen naar te kijken, met name wanneer onderdelen van het Bouwbesluit schuren. In hoofdstuk 5 is hierover een aanbeveling opgenomen.

2. Welke impact heeft de ontwikkeling van de nieuwe wetgeving gehad op de uitvoering van het huidige beleid?

Op dit moment is de sector in afwachting van twee veranderingen van wet- en regelgeving. Het gaat om de Wkb en het Bbl. De ontwikkeling van de Wkb is gericht op de uitvoeringspraktijk. Het Bbl is onderdeel van de uitgebreidere wijzigingen met betrekking tot de Omgevingswet. Omdat beide wetgevingstrajecten nog niet van toepassing zijn, is de daadwerkelijke impact nog niet te bepalen.

3. Welke elementen van het beleidsartikel hebben toegevoegde waarde in het nieuwe bouwstelsel?

Het Bouwbesluit is van groot belang voor het waarborgen van het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau. Hoewel in het onderzoek niet bepaald kan worden in welke mate de onderdelen van het Bouwbesluit doelmatig en doeltreffend zijn, is het Bouwbesluit als geheel van grote toegevoegde waarde in het nieuwe bouwstelsel, zoals dat nu ook vormgegeven is in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

⁴³ Sira Consulting (2014)

7. Bronvermelding

Ambient en Colibri Advies (2019). Advies aanpak knelpunten klimaatadaptief bouwen, werkgroep verkenning (bouw)regelgeving t.b.v. klimaatbestendige inrichting.

Beekers, W. (2012). Het bewoonbare land. Boom: Amsterdam

Blok, S.A. (2016, 24 augustus). Brandveiligheid en zelfstandig wonende ouderen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z15519&did=2016D31785

Bouwbesluit online (n.d.). Integrale nota van toelichting van Bouwbesluit 2012. Geraadpleegd via: https://rijksoverheid.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012_nvt/1

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). Branden in seniorencomplexen: regelgeving en praktijk. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid

Kamerstukken 2015/2016 32 757 nr 137. Brandveiligheid en zelfstandig wonende ouderen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z15519&did=2016D31785

Kamerstukken 2019-2020 28 325 nr. 213. Verzamelbrief brandveiligheid. Geraadpleegd via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z11140&did=2020D24025

Kcbr (2021). Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Geraadpleegd via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving-6>

Ministerie van BZK (2020). Bijlage F: Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 4.1 Energietransitie en duurzaamheid, bijlage bij Kamerstuk 30985, 44, 2020.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) (2017). Hijsen in het hart van de stad, ongeval bouwplaats Rijnstraat. Geraadpleegd via: [https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6983/hijsen-in-het-hart-van-de-stad-
risico%E2%80%99s-beter-beheersen](https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6983/hijsen-in-het-hart-van-de-stad-
risico%E2%80%99s-beter-beheersen)

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) (2018). Bouwen aan constructieve veiligheid, lessen uit instorting parkeergebouw Eindhoven Airport. Geraadpleegd via: [https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4758/bouwen-aan-
constructieve-veiligheid](https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4758/bouwen-aan-
constructieve-veiligheid)

RIGO (2019). Toegankelijkheid voor mensen met een beperking, knelpunten en oplossingen in de praktijk. Geraadpleegd via: [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/08/toegankelijkheid-voor-
mensen-met-een-beperking-knelpunten-en-oplossingen-in-de-praktijk](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/08/toegankelijkheid-voor-
mensen-met-een-beperking-knelpunten-en-oplossingen-in-de-praktijk)

Rietveld, S. en Harmsen, V. (2021). Brandende belangen (Zembla). BNNVARA

Rijksbegroting, (n.d.). Handreiking beleidsdoorlichtingen. Geraadpleegd via: <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

Rijksoverheid (2020). Rijksbegroting, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, artikel 4 energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit. Geraadpleegd via: https://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264834_14.html

Sira Consulting (2014). Evaluatie bouwbesluit 2020, een ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit 2012. Sira Consulting: Nieuwegein

Sira Consulting (2019). Effectmeting scherpere milieuprestatie-eis, onderzoek naar de lasteneffecten van de verscherpte milieuprestatie-eis voor nieuwbouw van woningen. Sira Consulting: Nieuwegein

TNO (2019). Beoordeling aanvullende brandveiligheidsmaatregelen in seniorencomplexen op basis van een risicobenadering. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/beoordeling-aanvullende-brandveiligheidsmaatregelen-in-seniorencomplexen-op-basis-van-een-risicobenadering>

Bijlage 1. Vragen ter beoordeling van voorstellen tot wijziging⁴⁴

1. *Inventarisatie en beoordeling van voorstellen.*

Om van de voorstellen tot regelgeving te komen, vindt er onderzoek en afstemming met belanghebbenden plaats. Daarbij zijn, naast de IAK-vragen⁴⁵, de volgende vragen aan de orde:

- Wat is het doel van aanpassing van beleid en regelgeving?
- Heeft dit onderwerp voldoende relatie met de doelen van het beleidsartikel en de regelgeving?
- Is er meer sectorale regelgeving of beleid waar dit onderwerp beter in zou passen?
- Is regelgeving het geëigende instrument hiervoor of zijn er meer geschikte instrumenten?
- Moet er een verschil gemaakt worden tussen nieuwbouw, verbouw, bestaande bouw, tijdelijke bouw, de gebruiksfase van een gebouw of de bouw-of sloopwerkzaamheden?
- Moet er onderscheid gemaakt worden naar soorten gebouwen? Dit kan ook betekenen dat het onderwerp voor enkele gebruiksfuncties of fases van een gebouw wordt geregeld.
- Welk niveau van eisen kan gesteld worden? Met andere woorden: Hoe hoog moet de minimumeis liggen om voldoende invulling aan het doel te geven? Dit hangt samen met de verwachte kosten van een maatregel.
- Is het wenselijk om, bijvoorbeeld met het oog op de kosten of ontwikkelingen, de eisen op termijn aan te scherpen en dat direct aan te kondigen?
- Hoe kan deze eis zonder ongewenste gevolgen voor andere eisen gesteld worden? Past dit bij andere beleidsdoelen en voornemens?
- Hoe is voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar vorm te geven?
- Passen de bestaande procedures bij dit onderwerp of is aanpassing daarin nodig?

2. *Formuleren van de regels.*

Wanneer de precieze eis is bepaald, wordt het volgende proces doorlopen om de eis om te zetten naar bouwregelgeving:

- nader onderzoek naar de bouwtechnische en juridische kant (indien nodig)
- overleg met specifieke partijen (initiator, expert, belangengroepen en dergelijk)
- opstellen van de conceptregeling
- onderzoek naar lasten volgend uit het voorstel (regeldruk burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten)
- Technische Commissie afstemming met het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving, de Juridisch en advies van het Overleg Platform bouwregelgeving
- het uitvoeren van een MKB-toets
- publieke consultatie (internetconsultatie)
- bestuurlijke consultatie (VNG en eventueel IPO en de UvW)
- eventuele interne en externe toetsen/advies (bv. Adviescommissie toetsing regeldruk, wetgevingstoets)
- formele interdepartementale afstemming en Ministerraad;
- voorhangprocedure Eerste en Tweede Kamer
- advies Raad van State;
- notificatie van de regelgeving bij de Europese Commissie

⁴⁴ Op basis van informele documenten van het ministerie van BZK

⁴⁵ Ieder voorstel voor regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement moet ingaan op de vragen uit het *Integraal afwegingskader* (IAK): 1) Wat is de aanleiding? 2) Wie zijn betrokken? 3) Wat is het probleem? 4) Wat is het doel? 5) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? 6) Wat is het beste instrument? 7) Wat zijn de gevolgen?



Berenschot

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[fb/berenschot](https://www.facebook.com/berenschot)