

Vergaderjaar 1997–1998

24 280

Duurzaam bouwen

Nr. 16

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 februari 1998

1. Inleiding

Op 15 december 1997 (TK 1997/1998, 24 280, nr. 14) heb ik medegedeeld u in februari 1998 te berichten op welke wijze maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen per 2000 in de bouwregelgeving kunnen worden opgenomen. Met het oog op het opstellen van het verslag inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet in verband met het opnemen van een milieugrondslag voor het Bouwbesluit (TK 1997/1998, 25 823, nrs. 1 t/m 3) heeft de vaste commissie voor VROM mij bij brief van 28 januari 1998 (kenmerk 98/2/VROM) verzocht die brief vóór 20 februari 1998 toe te zenden. Met de onderhavige brief geef ik gevolg aan die toezegging en dat verzoek.

Met deze brief informeer ik u tevens over de voortgang van de bredere herijking van de bouwregelgeving, waarvan het opnemen van maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen onderdeel is. Doel van die herijking is een zodanige integrale verbetering van de bouwregelgeving, dat die passend is bij de eisen die daaraan anno 2000 worden gesteld. Die herijking vloeit voort uit het kabinetsstandpunt inzake de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit (TK 1996/1997, 25 000 XI, nr. 39) en de daaraan gerelateerde beleidsbrief van 20 augustus 1997 (TK 1996/1997, 24 036, nr. 59). Met deze opzet van de voorliggende brief wil ik ook invulling geven aan het verzoek vanuit zowel de Tweede Kamer als de bouwpraktijk om de wijzigingen van de bouwregelgeving zoveel mogelijk als één pakket te presenteren.

Met deze brief ga ik voorts in op het verzoek van de vaste commissie voor VROM van 13 februari 1998 (kenmerk VROM-98-57) om een reactie op een folder van de Klub van Lange Mensen over de woonwensen van lange mensen (zie hierna, onder 4.e).

De opbouw van deze brief is als volgt.

Allereerst wordt op hoofdlijnen ingegaan op de systematiek van de bouwregelgeving en op enkele ontwikkelingen die voor die systematiek van belang zijn (onder 2).

Vervolgens wordt de stand van zaken van de uitwerking van de voornemens uit de brief van 20 augustus 1997 in beeld gebracht (onder 3). Daarna wordt ingegaan op de aansluiting van de bouwregelgeving op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften (met name duurzaam bouwen, energiebesparing, sociale veiligheid, integrale toegankelijkheid en de zorg voor een verantwoorde minimum-kwaliteit van nieuwbouwwoningen) (onder 4).

In de daaropvolgende paragraaf wordt ingegaan op enkele overige aspecten die in het kader van de herijking van de bouwregelgeving van belang zijn (experiment alternatief openbaar bouwregister; aanschrijvings-instrumentarium) (onder 5).

Tenzij anders vermeld is mijn streven de betreffende wijzigingen van wet- en regelgeving in 2000 zoveel mogelijk als één pakket in werking te laten treden.

2. Systematiek bouwregelgeving

Met de invoering van de herziene Woningwet en het Bouwbesluit in 1992 is de bouwregelgeving op nieuwe leest geschoeid. Uitgangspunt daarvan is landelijk uniforme regelgeving met prestatie-eisen en eenduidige bepalingsmethoden. In eerdergenoemde Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is geconstateerd dat de basis van het systeem goed is en over een ruim draagvlak beschikt maar dat de regelgeving nog zeker niet optimaal is: het kan beter.

De keuze voor landelijke uniformiteit is een bewuste geweest, dat wil zeggen bevordering van rechtszekerheid, schaalvoordelen en kostenbeperking. Landelijke uniformiteit draagt tevens bij aan de kwaliteit van de gebouwde omgeving, innovatiebevordering en een goede concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven. Die uniformiteit wordt onder meer bereikt door integratie van bouwtechnische voorschriften uit andere regelgeving in het Bouwbesluit. Met de vaststelling van fase 2 van het Bouwbesluit en door afstemming tussen de bouwregelgeving en de ARBO-wetgeving wordt hieraan in belangrijke mate invulling gegeven. De integratie van een deel van de milieuregelgeving moet nog aan bod komen. Op termijn zullen wellicht ook bouwtechnische aspecten van ondergronds bouwen in de bouwregelgeving geregeld kunnen worden.

Belangrijk uitgangspunt van het Bouwbesluit vormt de systematiek van prestatie-eisen met eenduidige bepalingsmethoden. Het Bouwbesluit is dus geen receptenboek met standaardoplossingen, waardoor er bewust ruimte wordt gelaten aan innovaties en ontwerp-vrijheid. Bij de Evaluatienota is terecht geconstateerd dat nog lang niet alle voorschriften in de vorm van prestatie-eisen zijn geformuleerd, maar dat een aanzienlijk aantal voorschriften in de vorm van functionele eisen is geformuleerd. Op het moment dat fase 2 van het Bouwbesluit in werking zal treden, neemt het aantal prestatie-eisen fors toe.

In lijn met mijn brief van 20 augustus 1997 is het beleid erop gericht dit streven in de toekomst consequent door te zetten, zeker daar waar nieuwe eisen aan het Bouwbesluit worden toegevoegd.

De bepalingsmethoden, zeker indien ze complex van aard zijn, zijn bij voorkeur te vinden in aangewezen normen. Hiermee wordt beoogd bepalingsmethoden zo goed mogelijk te laten aansluiten bij wat gangbaar is in de bouwpraktijk casu quo ze een zo groot mogelijk draagvlak te laten hebben. In lijn met het advies van de werkgroep bouwregelgeving in het kader van het project Marktwerving Deregulering en Wetgevingskwaliteit

heeft de rijksoverheid primair tot taak te beoordelen of met de aangegeven normen de inhoud van de publieke voorschriften niet wordt bijgesteld casu quo geen onvoorziene kostenconsequenties voor de bouwpraktijk optreden. Nu met de voltooiing van de zogenoemde «één op één»-operatie de aansluiting van de normen op het Bouwbesluit aanzienlijk verbeterd is (zie mijn brief aan de vaste commissie voor VROM van 25 juni 1997, kenmerk DBD 97 538 109/Z2 003 308), beschouw ik het vooral als de verantwoordelijkheid van de marktpartijen zelf om te zorgen voor een voldoende draagvlak bij de uitvoerende bouwpraktijk alsook voor het beheersen van ongewenste kostenconsequenties voor diezelfde bouwpraktijk. Hiermee komt de verantwoordelijkheid voor het tempo en de inhoud van normaanpassingen primair bij de marktpartijen te liggen. Daar waar de politiek een andere oplossing wenst, resteert na overleg met de bouwpraktijk slechts de mogelijkheid om via regelgeving in te grijpen. Ik ga ervan uit dat hier in de toekomst slechts bij hoge uitzondering gebruik van zal worden gemaakt, eens te meer daar het juist de marktpartijen zijn geweest die erg veel belang hebben gehecht aan de «één op één»-operatie.

Naast normalisatie speelt vrijwillige certificatie een belangrijke rol binnen de huidige systematiek van de regelgeving. Er bestaan inmiddels circa 1600 publiekrechtelijk erkende certificaten in de bouw, welke een belangrijke rol kunnen vervullen bij het aanvragen van de bouwvergunning. Ik hecht er veel belang aan dat deze samenwerking tussen publieke en private sector in de toekomst wordt uitgebouwd. Hiervoor is het van groot belang dat de betrokken organisaties continu aandacht besteden aan de kwaliteit van de certificaten zelf alsmede aan het juiste gebruik daarvan. Een transparante structuur bij het totstandkomingsproces van de certificaten is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Ik vind het dan ook verheugend dat de Stichting Bouwkwiteit (SBK) besloten heeft hieraan door middel van een intern kwaliteitsborgingsproject continu aandacht te willen besteden.

De komende jaren komt de Europese dimensie nadrukkelijker naar voren via de introductie van de CE-markering voor bouwprodukten. In 1998 is naar verwachting de eerste CE-markering voor een bouwprodukt een feit, terwijl vanaf 2000 op grote schaal CE-markering zal gaan plaatsvinden. Vooruitlopend op de implementatie van de Richtlijn Bouwprodukten bestaat de mogelijkheid dat lidstaten op bilaterale basis al tot erkenning van testresultaten en controles van elkaars erkende instituten overgaan. In dit kader bestaan er in Benelux-verband reeds goede mogelijkheden voor confirmatie van testresultaten tussen de erkende instellingen. Toepassing van de Europese Richtlijn Bouwprodukten zal geen substantiële invloed hebben op de beschermingsniveau's zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. Wel zal het Europese traject leiden tot harmonisatie van testen bepalingsmethoden, waarbij Europese geharmoniseerde normen de Nederlandse normen zullen vervangen. Daarvoor is afstemming met de bouwregelgeving noodzakelijk. De systematiek van het Bouwbesluit sluit hier goed bij de Europese regelgeving aan.

Aangezien Nederland voorloopt in Europa op het vlak van milieu-regelingen is met name hier blijvende aandacht nodig voor de afstemming met het Europese harmonisatietraject opdat de geharmoniseerde Europese normen ook voldoende aandacht hebben voor de in deze milieuregelingen gestelde eisen.

De gehele systematiek van de bouwregelgeving valt en staat met een adequate handhaving. De Inspectie van de Volkshuisvesting (IVH) heeft hiervoor het afgelopen jaar gericht aandacht gevraagd bij een aantal gemeenten. Zoals in de Evaluatienota herziene Woningwet en

Bouwbesluit naar voren is gekomen, hebben sommige gemeenten de nodige moeite om het complexe geheel van wet- en regelgeving te handhaven. Mede om die reden zal ik de regelgeving op een aantal punten verbeteren. De verbeteringen mijnerzijds betreffen:

- verbetering toegankelijkheid en leesbaarheid regelgeving: verbeterde aansluiting van NEN-normen op het Bouwbesluit («één op één»-operatie») en conversie;
- herijking categorie-indeling bouwwerken;
- bespreekbaar houden deregulering.

Tevens zal samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de voorlichting worden verbeterd. Ten slotte zal de IVH ook dit jaar expliciet aandacht blijven besteden aan dit taakveld.

3. Uitwerking beleidsbrief van 20 augustus 1997

Bij eerdergenoemde brief van 20 augustus 1997 heb ik u het eindrapport aangeboden dat de werkgroep bouwregelgeving in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft opgesteld. In die brief is tevens de kabinetsreactie op dat eindrapport opgenomen. Het commentaar van het Overlegplatform bouwregelgeving (OPB) op dat rapport is als bijlage bij die brief gevoegd. In vervolg op die brief wil ik u hierbij informeren over de stand van zaken van de uitwerking van de brief van 20 augustus 1997.

De taak van de MDW-werkgroep was aanbevelingen te doen ter vereenvoudiging van de bouwregelgeving en ter verbetering van de vergunning-procedures. De algemene conclusie van de werkgroep was dat een fundamentele herziening van de bouwregelgeving niet vereist is maar dat binnen het bestaande raamwerk wel verbeteringen mogelijk zijn. Daartoe bevat het eindrapport een aantal indicatieve en richtinggevende aanbevelingen.

Binnen de kaders van mijn brief van 20 augustus 1997 is een aantal belangrijke aanbevelingen van de MDW-werkgroep in overleg met het OPB inmiddels uitgewerkt. Dit betreft met name de aanbevelingen over:

- de conversie van de structuur van het Bouwbesluit;
- de vergunningprocedure (categorie-indeling, toetsingscriteria en beslistermijnen; welstand; vergunning op hoofdlijnen; uniformering indieningsvereisten; procescertificering);
- deregulering.

Op basis van de navolgende beleidskeuzen zal de juridische uitwerking ter hand worden genomen, gericht op de invoering van een herijkte bouwregelgeving in 2000.

a. Conversie

Zoals in mijn brief van 20 augustus 1997 nogeens bevestigd, heeft het kabinet in het kader van de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit geconcludeerd dat de toegankelijkheid van het Bouwbesluit voor de gebruiker moet worden verbeterd. Als onderdeel daarvan heeft VROM in nauwe samenspraak met de bouwpraktijk onderzoek verricht naar een gebruiksvriendelijker structuur van het Bouwbesluit, de zogenoemde conversie naar het VNG-model. Conform de toezegging in mijn brief aan de vaste commissie voor VROM van 6 mei 1997 (kenmerk DBD 97 526 618/Z134 863) is de betreffende onderzoeksrapportage «Uitvoerbaarheid conversie Bouwbesluit» bij deze brief gevoegd.

De begeleidingscommissie van het onderzoek concludeert op grond van 13 voorbeelden uit het onderzoek (ongeveer 15% van de huidige artikelen) dat conversie van het Bouwbesluit juridisch-technisch goed uitvoerbaar is.

De conversie kan een duidelijke bijdrage leveren aan de gebruikersvriendelijkheid van het Bouwbesluit en komt daarmee tegemoet aan de wensen van partijen. Voor de opzet van het Bouwbesluit betekent dit dat niet de gebouwfuncties (bijvoorbeeld de gebruiksfuncties kantoor- en horecagebruik) maar de eisen voor alle aspecten (zoals daglicht-toetreding) als vertrekpunt worden genomen. De bouwpraktijk, waaronder een panel van gebruikers, heeft positief op de tussentijdse onderzoeksresultaten gereageerd. Het OPB en de Bestuurlijke Commissie Bouwregelgeving (BCB) hebben op basis van die tussenrapportages vastgesteld dat het daadwerkelijk converteren van het Bouwbesluit mogelijk en wenselijk is. Ik deel die conclusie.

Gegeven de mogelijkheden tot een grotere gebruiksvriendelijkheid die een conversie van het Bouwbesluit biedt, wordt vanuit het veld invoering van fase 2 van het Bouwbesluit in niet-geconverteerde vorm ontraden. Hiervoor worden twee argumenten aangevoerd.

Ten eerste zijn de bouwpartners van mening dat de huidige vorm van fase 2 te complex van opzet is om goed te worden toegepast in de praktijk. Ten tweede menen zij dat het niet redelijk is de bouwpraktijk te confronteren met twee relatief kort op elkaar volgende omvangrijke wijzigingen van het Bouwbesluit, namelijk eerst invoering van fase 2 van het Bouwbesluit en een jaar later invoering van een geconverteerd Bouwbesluit. De bouwkolom pleit ervoor het in één keer goed te doen en accepteert daarmee dat de invoering van fase 2 wordt uitgesteld. Aangezien de conversie primair een vormverandering van de regelgeving betekent, zijn de bouwpartners er wel voorstander van dat fase 2 in niet-geconverteerde vorm gepubliceerd wordt. Dit geeft de bouwpraktijk namelijk de mogelijkheid aan de inhoud van de prestatie-eisen uit fase 2 te wennen. Dit zou de latere invoering van het geconverteerde Bouwbesluit kunnen vergemakkelijken.

Ik kan mij goed vinden in dit OPB-advies. Gezien het onderzoeksrapport en het unanieme advies van de vertegenwoordigers uit het veld zal ik de juridische uitwerking van de conversie conform het voorgestelde model ter hand nemen. Het streven is er daarbij op gericht om in 2000 over een geconverteerd Bouwbesluit te beschikken. Uitgangspunt bij de juridische uitwerking is dat de conversie zelf niet tot substantiële wijzigingen van de inhoud van de prestatie-eisen uit fase 2 zal leiden. Gehoord de argumenten uit het veld ben ook ik van mening dat het niet verstandig is om fase 2 in de huidige vorm voor 2000 in werking te laten treden. Door te volstaan met één fundamentele wijziging in plaats van twee opeenvolgende wijzigingen worden onnodige inspanningen van de bouwpraktijk vermeden, bijvoorbeeld in de vorm van extra opleidings- en aanpassingskosten.

Ik ben wel bereid fase 2 te publiceren. Dit zal ik doen nadat de Raad van State advies over de zogenaamde aansluiting van fase 1 op fase 2 heeft uitgebracht. Immers, pas op dat moment zal het mogelijk zijn een volledig leesbare tekst te presenteren. Naar verwachting zal het in de tweede helft van 1998 mogelijk zijn dit te doen.

b. Categorie-indeling

In mijn brief van 20 augustus 1997 heb ik aangekondigd de huidige categorie-indeling van bouwwerken in de Woningwet te willen herzien op basis van de navolgende uitgangspunten:

- de categorie vergunningsvrije bouwwerken wordt verruimd;
- de huidige driedeling van bouwwerken wordt vervangen door een tweedeling van vergunningsvrije en vergunningplichtige bouwwerken, waarbij de laatste categorie wordt onderverdeeld in een korte en lange procedure.

Voor deze algemene beleidslijn bestaat een groot draagvlak bij de bouwpraktijk. Sinds het verschijnen van de brief van 20 augustus 1997 heeft intensief overleg plaatsgevonden met het veld over de verdere invulling hiervan. Op basis van de hieronder te presenteren beleidskeuzen zal de juridische uitwerking, in de vorm van wijzigingsvoorstellen van de Woningwet, ter hand worden genomen. Het streven is die wetswijziging in het jaar 2000 in werking te laten treden.

Vergunningsvrije bouwwerken

Naar aanleiding van de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is geconstateerd dat het binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen mogelijk en wenselijk is meer bouwwerken vergunningsvrij te maken. Dit zal ook bijdragen tot een verlichting van de administratieve lasten bij de burger, het bedrijfsleven en de overheid. In het Algemeen Overleg inzake de Evaluatienota van 6 maart 1997 (TK 1996/1997, 25 000 XI, nr. 63) is daarbij wel opgemerkt dat een en ander niet de ruimtelijke kwaliteit in gevaar mag brengen.

In het overleg met de bouwpartners is gebleken dat deze uitgangspunten algemeen gedeeld worden. Bij de concrete uitwerking ervan zijn echter duidelijke verschillen waar te nemen:

1. de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) acht de tijd rijp om tot een principiële stap voorwaarts te komen. Het toevoegen van een aantal kleinere bouwwerken aan de huidige lijst vergunningsvrije bouwwerken wordt weinig zinvol geacht aangezien verwacht wordt dat binnen afzienbare tijd opnieuw problemen ontstaan over de afbakening. Immers, de wensen van de consument zijn niet statisch en er zullen steeds weer nieuwe dingen opduiken. De BNA stelt daarom in beginsel voor bouwwerken tot 500 m³ vergunningsvrij te maken;
2. de overige bouwpartners stellen een minder vergaande uitbreiding van de vergunningsvrije categorie voor. Daarbij treden twee stromingen naar voren:
 - a. de VNG, de Vereniging Stadswerk (VSW), de Federatie Welstands-toezicht (FWT) en de Stichting Dorp, Stad & Land (SDSL) stellen voor een aantal kleinere bouwwerken toe te voegen aan de huidige lijst, mits het repressief instrumentarium om bij aantasting van de ruimtelijke kwaliteit te corrigeren wordt uitgebreid en aangescherpt;
 - b. de overige leden van het OPB pleiten er in grote lijnen voor om de bouwwerken uit de huidige categorie meldingsplichtige bouwwerken vergunningsvrij te maken.

Met het oog op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit zijn alle leden van het OPB het erover eens dat momenteel vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten onder de kort vergunningplichtige procedure dienen te worden gebracht, waardoor die bouwwerken in die gebieden aan een preventief welstandstoezicht worden onderworpen.

Alles overziende kom ik tot de navolgende beleidskeuze.

Hoewel ik sympathie kan opbrengen voor de argumentatie van de BNA om een principiële stap voorwaarts te maken, beschouw ik het concrete voorstel van de BNA te verstrekkend. In feite komt dat voorstel neer op het vergunningsvrij maken van een vrijstaande standaard-eengezinswoning, hetgeen ik met het oog op zowel de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit als de veiligheid van de burger niet verantwoord acht.

Het voorstel van VNG, VSW, FWT en SDSL komt er naar mijn oordeel op neer dat de huidige vergunningsvrije categorie nauwelijks wordt

uitgebreid. Dit beeld wordt nog eens versterkt door de voorwaarde dat de door deze partijen voorgestelde uitbreiding gekoppeld wordt aan een uitbreiding van het repressief correctie-instrumentarium. Een keuze hiervoor zal er m.i. op neerkomen dat de onlangs gesignaleerde problemen zoals bij bijvoorbeeld zonnecollectoren (zie motie Hofstra TK 1997/1998, 24 820, nr. 10) en «aanplakbalkons» in de toekomst bij andere cases zullen blijven voortduren. Om die reden ben ik voornemens het voorstel van de overige leden van het OPB te volgen. In het bij deze brief behorende overzicht 1 treft u een concrete opsomming aan van de bouwwerken die aan de huidige vergunningsvrije categorie zullen worden toegevoegd.

Met het oog op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit deel ik de mening van het OPB dat vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten onder de kort vergunningplichtige procedure moeten worden gebracht. Om eventuele aantasting van deze gebieden te vermijden, ben ik bereid om, vooruitlopend op het wijzigingsvoorstel inzake de nieuwe categorie-indeling, het reeds bij de Tweede Kamer in procedure zijnde wijzigingsvoorstel van de Woningwet met betrekking tot vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten (TK 1995/1996, 24 607, nrs. 1 t/m 5) te handhaven. De nota naar aanleiding van het verslag, waarvan de indiening naar aanleiding van mijn brief van 20 augustus 1997 is aangehouden, wordt binnenkort aan de Tweede Kamer aangeboden.

Gelet op bovenstaande maatregelen ben ik het met de meerderheid van het OPB eens dat er geen aanleiding is het repressief welstandtoezicht aan te scherpen. Wel ben ik bereid de VNG tegemoet te komen door de redactie van artikel 19 van de Woningwet (aanschrijvingsbevoegdheid burgemeester en wethouders) nader te bezien, zeker indien daarmee onnodige procedures bij de bestuursrechter kunnen worden vermeden. Ten slotte ben ik ook nog bereid met VNG, VSW, FWT en SDSL te overleggen over de mogelijkheden om met aanbieders van produkten die onder de vergunningsvrije categorie vallen, afspraken te maken over een maatschappelijk aanvaardbare vormgeving van die produkten.

Kort vergunningplichtige procedure

Over de invulling van de kort vergunningplichtige procedure bestaat een grote mate van overeenstemming in het veld. Het OPB is unaniem van mening dat een aanzienlijk aantal bouwwerken hieronder geplaatst kan worden, waardoor naar zijn verwachting circa 70% van de bouwactiviteiten buiten de lange procedure van 13 weken kan blijven. De volgende bouwwerken zouden onder de korte procedure kunnen worden gebracht:

- gebouwen, inclusief aan- en uitbouwen, in maximaal 1 bouwlaag, mogelijk met kap, met een maximale hoogte van 5m gemeten vanaf het aansluitend terrein en een maximale bruto vloeroppervlakte van 50m²;
- bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met een maximale hoogte van 5m gemeten vanaf het aansluitend terrein;
- inpandige constructieve veranderingen en verbouwingen, met de kanttekening dat deze bij grote bouwwerken onder de lange procedure worden gebracht;
- rolluiken in winkelstraten.

Bouwwerken die onder de korte procedure vallen, dienen preventief te worden getoetst aan welstand, ruimtelijke ordening en constructieve veiligheid. Ten aanzien van het welstandtoezicht zouden burgemeester en wethouders – evenals thans bij meldingplichtige bouwwerken het

geval is – de vrijheid moeten hebben om zaken al dan niet aan de welstandscommissie voor te leggen.

Ik kan mij uitstekend vinden in dit advies van het OPB. Het draagt bij tot een aanzienlijke lastenverlichting voor alle betrokkenen. Gelet op de naar verwachting grote hoeveelheid bouwactiviteiten die onder de korte procedure komen te vallen, acht ik het met het oog op de veiligheid van de burger terecht dat een beperkte preventief bouwkundige toets wordt opgenomen in de korte procedure.

Een belangrijk vraagstuk met betrekking tot de korte procedure betreft de fatale termijn waarbinnen een vergunningaanvraag dient te worden afgehandeld. In mijn brief van 20 augustus 1997 is een termijn van twee weken genoemd. Deze korte termijn is ingegeven vanuit het streven de aanvrager zo snel mogelijk duidelijkheid te verstrekken. Tijdens de consultatie van de bouwpartners over de verdere invulling van de korte procedure is gebleken dat de gemeenten een dergelijk korte beslistermijn niet in alle gevallen kunnen realiseren. De BCB verwacht dat gemeenten een groot deel van de aanvragen wel binnen twee tot drie weken kunnen afhandelen maar dat bij lastige interpretatievraagstukken rondom welstand of ruimtelijke ordening de inschakeling van het college van burgemeester en wethouders noodzakelijk is. Voor die gevallen zou een uiterste fatale termijn van vijf weken noodzakelijk zijn. De BCB adviseert verder dat VROM en VNG gezamenlijk het toenemende verschijnsel van zogenaamde loket-vergunningen («klaar terwijl u wacht») voor de eenvoudige aanvragen stimuleert. Hierdoor zal de gemiddelde doorlooptijd van vergunning-aanvragen kunnen dalen.

Gezien het naar verwachting grote aandeel bouwwerken dat onder de korte procedure komt te vallen, ben ik bereid mijn oorspronkelijke termijnstelling van twee weken te verlengen, ten einde voor specifieke gevallen voldoende tijd te geven om het college van burgemeester en wethouders in te schakelen.

Dit eens te meer daar mij is gebleken dat de consumentenorganisaties en het bouwbedrijfsleven een langere termijn dan twee weken acceptabel vinden. De door de BCB en de VNG gevraagde termijn van vijf weken beschouw ik echter weer te ruim voor een zogenaamde korte procedure. Om die reden wil ik teruggrijpen op het unanieme BCB/OPB-standpunt van 20 juni 1997 waarin gepleit werd voor een maximale termijn van vier weken.

c. Vermaatschappelijking van het welstandstoezicht

In mijn brief van 20 augustus 1997 heb ik aangekondigd de politieke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor het welstandstoezicht te willen aanscherpen. Ook vanuit het parlement is meerdere keren aangegeven dat het mogelijk moet zijn dat burgemeester en wethouders op basis van een integrale beleidsafweging zo nodig afwijken van een advies van de welstandscommissie. In het overleg met de bouwpraktijk is mij gebleken dat hiervoor een groot draagvlak bestaat. M.i. dient de Woningwet dan ook zodanig te worden aangepast, dat burgemeester en wethouders uitdrukkelijk de mogelijkheid krijgen om af te wijken van een welstandsadvies indien zwaarwegende belangen (bijvoorbeeld werkgelegenheid of milieu) dit wenselijk maken. Deze maatregel zal bijdragen tot een verdere vermaatschappelijking van het welstandstoezicht.

In het kader van de vermaatschappelijking acht ik nog verdergaande stappen mogelijk en wenselijk. Uit de discussie rond het welstandstoezicht is mij gebleken dat het door velen als een soort «black box»

wordt ervaren. Dit kan op termijn het draagvlak ervoor aantasten, terwijl welstandstoezicht met het oog op het belang van de ruimtelijke kwaliteit een belangrijke maatschappelijke functie kan vervullen. Om die reden wil ik gaarne bevorderen en desgewenst ook in regelgeving laten codificeren dat welstandscommissies meer in het openbaar gaan functioneren. Hierbij denk ik aan openbaarheid van beraadslagingen en verantwoording via jaarverslagen. Bovendien lijkt het mij voor de toegankelijkheid van deze adviescommissies zinvol indien de doorstroming van de leden wordt vergroot. Dit zou bevorderd kunnen worden door de leden niet langer dan twee termijnen zitting te laten nemen.

In de consultatie van het veld is mij ten slotte gebleken dat partijen er veel waarde aan hechten indien de toetsingscriteria van het welstandstoezicht zoveel mogelijk vooraf bekend zijn. In mijn brief van 20 augustus 1997 is melding gemaakt van onderzoek dat daarnaar onder voorzitterschap van de Rijksbouwmeester zal worden uitgevoerd. De eerste voorbereidingen voor dat onderzoek zijn inmiddels verricht. Daarbij is gebleken dat een dergelijke operationalisering van criteria niet eenvoudig zal zijn en waarschijnlijk ook niet voor alle situaties mogelijk zal blijken. Desalniettemin is het evident dat de maatschappelijke behoefte eraan groot is. Het eigenlijke onderzoek zal binnenkort worden gestart, waarbij organisaties zoals VNG, FWT en BNA actief betrokken zullen worden.

d. Vergunning op hoofdlijnen

In mijn brief van 20 augustus 1997 is aangekondigd dat de aanvrager expliciet de mogelijkheid krijgt om desgevraagd een bouwvergunning op hoofdlijnen te verkrijgen. Een dergelijke vergunning geeft de aanvrager in een vroeg stadium zekerheid ten behoeve van de verdere planontwikkeling. Het OPB steunt dat kabinetsvoornemen en pleit voor een model waarbij na een toets op ruimtelijke-orderingsaspecten en welstand een vergunning op hoofdlijnen wordt afgegeven op voorwaarde van latere goedkeuring van uitwerkingsplannen. Na afgifte van de vergunning op hoofdlijnen zal de toetsing aan het Bouwbesluit (bouwtechnische aspecten) fasegewijs kunnen plaatsvinden. De juridische uitwerking van dit kabinetsvoornemen vindt plaats op basis van deze OPB-visie.

e. Uniformering indieningsvereisten

In mijn brief van 20 augustus 1997 is voorts aangekondigd dat de vereiste aan te leveren informatie voor de beoordeling van een bouwplan uniform en limitatief in een Algemene Maatregel van Bestuur zal worden vastgelegd. Doel daarvan is te voorkomen dat aanvragers van een bouwvergunning ten behoeve van de plantoetsing onnodige informatie moeten verstrekken. Het OPB steunt dit kabinetsvoornemen. De ontwerp-AMvB zal worden opgesteld zodra het voorstel tot wijziging van de Woningwet ten aanzien van de categorie-indeling van bouwwerken in procedure is gebracht.

f. Procescertificering

In mijn brief van 20 augustus 1997 is aangegeven dat de vergunning-procedure door vrijwillige procescertificering mogelijk verder zou kunnen worden ontlast. Bij het gebruik van een gecertificeerde organisatie voor het ontwerp van vergunningplichtige bouwwerken is een integrale preventieve bouwkundige toets niet langer noodzakelijk en zou met de korte vergunningplichtige procedure kunnen worden volstaan. Aldus zouden de lasten voor gemeente en vergunningaanvrager worden verlicht en de vergunningverlening worden versneld.

Conform de toezegging in bedoelde brief wordt dit voornemen in nauwe samenspraak met de bouwpraktijk nader uitgewerkt. Het overleg met de bouwpraktijk heeft tot de conclusie geleid dat er nu nog teveel vraagpunten leven om tot een juridische uitwerking te besluiten. Om die reden acht ik het verstandig om overeenkomstig het OPB-advies de gewenste concrete uitwerking en gevolgen onder meer in enkele proefprojecten nader te onderzoeken. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek zal definitieve besluitvorming over de wettelijke verankering van vrijwillige procescertificering kunnen plaatsvinden.

g. Deregulering

Bij de totstandkoming van de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is vanuit de bouwpraktijk aangegeven dat het Bouwbesluit dringend aan deregulering toe zou zijn. Dit eens te meer daar het aantal voorschriften in de toekomst als gevolg van maatschappelijk gewenste beleidsintensiveringen verder zou kunnen groeien. Hierbij kan gedacht worden aan nadere regels ten aanzien van energiebesparing, duurzaam bouwen, integrale toegankelijkheid en sociale veiligheid. Ik heb hierop gereageerd door duidelijk te maken dat deregulering van het Bouwbesluit voor mij zonder meer bespreekbaar is. Om die reden heb ik het onderzoeksrapport «De Nuloptie» laten opstellen om daarmee expliciet te maken tot welk niveau ik het schrappen van voorschriften maatschappelijk verantwoord acht. Dit onderzoeksrapport heb ik de Tweede Kamer bij brief van 15 oktober 1996 toegezonden (kenmerk DBD 96 500 660). Doelstelling van dit onderzoek is geweest om in overleg met het veld na te gaan welke voorschriften daadwerkelijk voor deregulering in aanmerking komen. Uit de eerste reactie van het veld heb ik vervolgens moeten concluderen dat het streven naar het schrappen van voorschriften minder groot is dan aanvankelijk wellicht gedacht. Zoals aangegeven in mijn eerdergenoemde brief van 6 mei 1997 heb ik daarop gekozen voor de aanpak om eerst het rapport van de MDW-werkgroep bouwregelgeving af te wachten alvorens definitieve conclusies te trekken.

Op basis van mijn brief van 20 augustus 1997 heeft onlangs een nadere discussie in het OPB plaatsgevonden. Ondanks dat de lijst dereguleringsvoorstellen van de MDW-werkgroep aanzienlijk beperkter is dan die uit het Nuloptie-rapport, heb ik moeten constateren dat met uitzondering van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) weinig partijen genegen zijn om voorschriften uit het huidige Bouwbesluit te schrappen. Het OPB heeft voorgesteld de materie nader te onderzoeken in een speciale herijkingscommissie, welke eerst afwegingscriteria voor deregulering zou moeten formuleren. Hoewel ik uiteraard positief sta tegenover initiatieven vanuit het veld meen ik na twee jaar discussie te mogen concluderen dat er nauwelijks maatschappelijk draagvlak voor deregulering van het Bouwbesluit bestaat. Om die reden acht ik het weinig opportuun om het veld nog veel langer met die dereguleringsdiscussie te belasten. Ter afronding van de gevoerde maatschappelijke discussie acht ik het wel op zijn plaats een definitieve conclusie ten aanzien van de MDW-voorstellen te trekken. Ondanks de bedenkingen van de meeste partijen uit het veld acht ik het wenselijk om het vigerende Bouwbesluit te herzien door:

- het schrappen van voorschriften inzake:
 - * telefoon-, radio- en tv-aansluiting;
 - * opstelplaats wasapparatuur;
 - * bergruimte en buitenruimte;
 - * verplaatsing en vervorming;
- het vereenvoudigen van de voorschriften inzake de minimale maatvoering van verblijfsruimten.

In lijn met mijn brief van 20 augustus 1997 wordt met deze vereenvoudiging de hanteerbaarheid van de bouwregelgeving vergroot en de

marktwerking bevordert, zonder dat er in de feitelijke bouwpraktijk onnodige maatschappelijke risico's optreden. Deze voorgestelde herziening zal naast de dereguleringsvoorstellen ten aanzien van de brandveiligheidsvoorschriften uit mijn brief van 20 augustus 1997 in het Bouwbesluit worden verwerkt.

4. Beleidsintensiveringen

In het Algemeen Overleg inzake de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit van 6 maart 1997 heb ik benadrukt dat het verbeteren van de bouwregelgeving neerkomt op het zo goed mogelijk laten aansluiten van die regelgeving op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Zoals door het kabinet nogeens is onderschreven in de reactie op het MDW-rapport kan herijking van de bouwregelgeving ook betekenen dat er op bepaalde punten regels bijkomen. Het gaat daarbij met name om voorschriften inzake maatschappelijk erkende doelstellingen zoals duurzaam bouwen, energiebesparing, sociale veiligheid, integrale toegankelijkheid en de zorg voor een verantwoorde minimum-kwaliteit van nieuwbouwwoningen.

a. Doorwerking duurzaam bouwen in de bouwregelgeving

In het «Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen: investeren in de toekomst» (september 1995) hebben de Minister en ik aangekondigd te zullen gaan werken aan de verankering van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving. Achterliggende gedachte hierbij is geweest dat duurzaam bouwen een schaalsprong doormaakt waarbij het gemeengoed wordt in de bouwpraktijk. De schaalsprong is in belangrijke mate op vrijwillige basis in de markt ingezet. Na de koplopers is het peloton de afgelopen twee jaren op gang gekomen.

De verankering van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving is erop gericht het maatschappelijk wenselijke basisniveau vast te leggen ten einde achterblijvers mee te trekken in het grote peloton. De bouwregelgeving is in dit verband een bij uitstek geschikt instrument, aangezien het uitgaat van minimum-eisen en als zodanig een vangnet-functie vervult. Bovendien werkt het Bouwbesluit niet met standaard-oplossingen maar met prestatie-eisen waardoor er voldoende ruimte blijft voor innovaties en creatieve alternatieve oplossingen.

Sinds het verschijnen van het Plan van Aanpak zijn en worden de nodige maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving verwerkt.

De eerste stap is gezet met de invoering van de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) in het Bouwbesluit (zie ook hierna, onder b).

Tevens is een aantal aan gezondheid gerelateerde wijzigingen van de bouwregelgeving in voorbereiding genomen, die ook vanuit het oogpunt van duurzaam bouwen van belang zijn. Ter beperking van de radon-concentratie in woningen zal in het Bouwbesluit een stralings-prestatienorm worden opgenomen (zie de brief van de Minister van 19 juni 1997, TK 1996/1997, 21 483, nr. 21). Ten aanzien van vluchtige organische stoffen (VOS) is in het voorjaar van 1997 advies aan de Gezondheidsraad gevraagd om te komen tot bepaling van een maximale grenswaarde. Nadat dit advies is ontvangen, zal worden gezien hoe en wanneer opname in het Bouwbesluit mogelijk is. Op voet van het Bouwbesluit zullen bovendien voorschriften worden gegeven ten aanzien van concentraties van asbestvezels in verblijfsruimten.

Conform de reactie die ik in het Algemeen Overleg over duurzaam bouwen van 22 mei 1997 (TK 1996/1997, 24 280, nr. 12) heb gegeven op de uitvoering van de motie M.B. Vos inzake waterbesparende maatregelen

(TK 1995/1996, 23 168, nr. 8) is daarnaast invoering van een water-prestatienorm in voorbereiding.

Voorts zijn/worden 10 maatregelen van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen (woningbouw nieuwbouw) reeds geheel of gedeeltelijk in de bouwregelgeving verwerkt (zie het bij deze brief behorende overzicht 2). Deze maatregelen betreffen met name de integrale toegankelijkheid van woningen en woongebouwen (op 1 juli 1997 in werking getreden), de EPC-aanscherping voor woningen (op 1 januari 1998 in werking getreden), inzameling van (GFT-)afval (beoogde inwerkingtreding 1999) en inbraakwerend hang- en sluitwerk (zie ook hierna, onder c).

Een belangrijk resultaat van de gezamenlijke aanpak van duurzaam bouwen door overheid, bouwpraktijk en milieubeweging is de totstandkoming van het reeds genoemde Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen (woningbouw nieuwbouw). De marktpartijen hebben hiermee zelf aangegeven welke maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen zinvol en toepasbaar zijn in de bouwpraktijk. Het spreekt voor zich dat hiermee ten aanzien van woningbouw een belangrijk basisdocument beschikbaar is gekomen voor nadere codificatie in de regelgeving. Aangezien een Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen voor de utiliteitssector nog in ontwikkeling is, kan overigens op dit moment nog niet worden beoordeeld of en hoe zo'n codificatie in de bouwregelgeving ook ten aanzien van die sector mogelijk zal zijn.

Mede aan de hand van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen (woningbouw nieuwbouw) is gebleken dat een aantal belangrijke zaken nooit te regelen valt onder de huidige pijlers van het Bouwbesluit, te weten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Om die reden is ervoor gekozen een vijfde grondslag, zijnde milieu/duurzaam bouwen, aan het Bouwbesluit toe te voegen. Het hiertoe strekkende wijzigingsvoorstel van de Woningwet is de Tweede Kamer in december 1997 aangeboden. Door invoering van die wijzigingswet worden de mogelijkheden verruimd om voorschriften op het terrein van milieu/duurzaam bouwen in het Bouwbesluit op te nemen.

De nu voor ons staande opgave betreft het selecteren van maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen die voor opname in het Bouwbesluit geschikt zijn. Aangezien het hierbij, zoals reeds opgemerkt, om codificatie gaat, ligt het voor de hand het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen (woningbouw nieuwbouw) als vertrekpunt te nemen. Zoals ik reeds in het Algemeen Overleg inzake duurzaam bouwen van 22 mei 1997 heb aangegeven, mag deze uitwerking niet worden onderschat. In de eerste plaats is het Nationaal Pakket vooral een verzameling van concrete oplossingen en niet van prestatie-eisen zoals het Bouwbesluit. In de tweede plaats is het Nationaal Pakket niet vanuit een regelgevingsdoelstelling opgezet maar als een groslijst van praktijkoplossingen voor de markt zelf. Dit betekent dat bij de vertaling naar de regelgeving steeds kritisch getoetst zal moeten worden op effectiviteit en ook kostenconsequenties. Om die reden heb ik met het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen (november 1997) alsook mijn eerdergenoemde brief van 15 december 1997 aangegeven dat een en ander niet binnen een paar maanden ingevoerd kan worden maar de nodige tijd zal vergen. Als streefdatum heb ik daarbij het jaar 2000 voorgesteld, hetgeen aansluit bij het algemene beleidsstreven uit deze brief om dan te kunnen beschikken over een geheel geactualiseerde en herijkte bouwregelgeving.

In het verlengde van eerdere discussies heb ik in mijn brief van 15 december 1997 gesproken van een substantieel pakket van maatregelen. Dat is onlosmakelijk onderdeel van de gedachte om een schaa sprong te codificeren. Dat neemt overigens niet weg dat kwaliteit boven kwantiteit

zou moeten gaan. Zoals reeds opgemerkt zal steeds de effectiviteit van de opname van maatregelen beoordeeld moeten worden. Het heeft weinig zin maatregelen op te nemen die bij nader inzien een te marginaal milieu-rendement hebben casu quo niet uitvoerbaar blijken te zijn in de bouwpraktijk. Om die reden wordt primair de nadruk gelegd op de vertaalslag van de vaste maatregelen uit het Nationaal Pakket. Ten aanzien van vaste Pakket-maatregelen heeft de markt aangegeven dat die standaard kunnen worden toegepast ongeacht de specifieke context van een project (lokatie, budget, programma van eisen). Bij variabele Pakket-maatregelen is die praktijktoepassing volgens de markt niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld in verband met hoge kosten, beperkte verkrijgbaarheid of locatie-afhankelijkheid. Variabele maatregelen kunnen dan ook niet altijd generiek worden voorgeschreven. Dat neemt niet weg dat in een aantal gevallen ook variabele maatregelen aan de orde zullen komen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan variabele maatregelen welke inmiddels een ruime toepassing binnen de praktijk blijken te hebben.

In lijn met de steeds ten aanzien van duurzaam bouwen gevolgde aanpak is de afgelopen maanden intensief overleg gevoerd met de bouwpraktijk. Het is verheugend te constateren dat nagenoeg alle in het OPB vertegenwoordigde organisaties bereid zijn gebleken actief mee te denken over de opname van duurzaam bouwen in het Bouwbesluit. Naast discussiebijdragen die de organisaties zelf hebben ingebracht en een schriftelijke inbreng van de Stichting Natuur en Milieu (SNM) zijn twee zogenoemde quick scans uitgevoerd om nader zicht te krijgen op wat binnen de door mij gestelde termijn van invoering per 2000 mogelijk is. Een uitermate positief effect hierbij is dat naar voren is gekomen dat er een grote mate van consensus blijkt te bestaan over het ontwikkelingsperspectief. Alle partijen zijn het erover eens dat de in het kader van het Milieuberaad voor de Bouw (MBB) ontwikkelde systematiek van milieumaten in de bouw de beste mogelijkheden biedt om duurzaam bouwen op termijn structureel verantwoord in het Bouwbesluit te verankeren.

Concreet gaat het daarbij dan om het ontwikkelen van prestatie-eisen -bij voorkeur op gebouwniveau- met als bepalingsmethode een integrale levenscyclus-analyse (LCA). Iedereen is het er daarbij over eens dat dit een niet-eenvoudige opgave betekent, eens te meer daar de LCA tot op heden niet direct is opgezet vanuit een perspectief voor regelgeving. Echter, alle betrokkenen achten deze benaderingswijze niet alleen structureel de beste oplossing, maar ook binnen een redelijk tijdsbestek realiseerbaar. De verwachting van vooral de BNA en het Nederlands Verbond Toelevering Bouw (NVTB), dat wil zeggen de bouwpartners welke op dit moment het meest intensief betrokken zijn bij de LCA-ontwikkeling in de MBB-projecten «Ecoquantum» en «Milieurelevante produkt-informatie», is dat het technisch mogelijk moet zijn om rond het jaar 2000 heel ver te zijn. Met het oog op een goede communicatie met en draagvlak binnen de bouwkolom achten zij het echter realistischer om bij daadwerkelijke invoering in het Bouwbesluit aan 2001/2002 te denken. De meest betrokken kennisinstituten hebben bij monde van TNO een verwachting uitgesproken die hiermee spoort.

Ik acht het hierboven beschreven perspectief een uitstekende mogelijkheid om tot een goede uitwerking van materiaalgebonden Pakket-maatregelen in de regelgeving te komen. Ik ben me daarbij bewust dat het uitwerkingstraject een niet te onderschatten opgave zal betekenen voor alle betrokkenen (bouwpartners, bouwinstellingen, deskundigen en overheid) maar dat het tegelijkertijd de enige methode is om structureel tot een adequate vertaling van milieumaatregelen in de bouwregelgeving te komen, ook in Europees perspectief. Om binnen een redelijke termijn tot resultaten te kunnen komen, is het noodzakelijk dat op zeer korte

termijn gestart wordt met het uitwerkingstraject. De eerdergenoemde quick scans geven ook aan voor welke materiaalgebonden Pakket-maatregelen de LCA-benadering een kansrijke optie biedt. Het NVTB schetst daarbij de mogelijkheid om door middel van een gefaseerde aanpak vooruitgang te bieden. Dat wil zeggen dat er voor een aantal Pakket-maatregelen mogelijkheden worden gezien ruimschoots eerder dan in 2001/2002 resultaten te boeken op basis van een vereenvoudigde LCA-methode op bouwdeel-niveau. Aangezien deze gefaseerde benaderingswijze past binnen de door iedereen gewenste structurele oplossing, acht ik die zonder meer bruikbaar om uit te werken. Mocht gaandeweg blijken dat de integrale LCA-benadering op gebouwniveau inderdaad voldoende mogelijkheden biedt om in 2001 tot effectieve regelgeving te komen, kan die eerste fase alsnog worden overgeslagen.

Is met het voorafgaande een uitwerkingstraject geschetst voor de uitwerking van de zogenaamde vijfde pijler van het Bouwbesluit, het Nationaal Pakket omvat ook niet-materiaalgebonden maatregelen die grotendeels binnen de nu reeds bestaande pijlers zouden kunnen worden uitgewerkt. Zo ik reeds heb opgemerkt, is een tiental Pakket-maatregelen reeds in de bouwregelgeving verwerkt of is die verwerking in procedure. Op basis van de quick scans kan worden vastgesteld dat in het traject naar het jaar 2000 hieraan een groep van 25 maatregelen kan worden toegevoegd. Ik ben voornemens deze maatregelen, uiteraard in nauw overleg met de bouwpraktijk, uit te werken naar concrete wijzigingsvoorstellen van het Bouwbesluit. Bij deze uitwerking zal aan de hand van een analyse van de milieu- en kosteneffecten worden gezien of daadwerkelijke opname in het Bouwbesluit zinvol is. Ten aanzien van de overige maatregelen uit het Nationaal Pakket moet worden vastgesteld dat die zich niet lenen voor opname in het Bouwbesluit. Voor een deel omdat zij nog een te experimenteel karakter hebben dan wel nog veel te duur zijn om in aanmerking te komen voor codificatie. Een aantal andere maatregelen leent zich verder naar z'n aard niet voor opname in het Bouwbesluit. Een deel hiervan zou wellicht wel in aanmerking kunnen komen voor verwerking in andere regelgeving. Ik ben zonder meer bereid de eerst-verantwoordelijken voor die regelgeving te vragen hieraan nadere aandacht te besteden.

Ten einde invoering per 2000 te kunnen realiseren zal deze exercitie ertoe moeten leiden dat rond de jaarwisseling concrete wijzigingsvoorstellen van het Bouwbesluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. De groslijst van de maatregelen voor dit uitwerkingstraject treft u aan in het bij deze brief behorende overzicht 2. In dat overzicht zijn tevens de materiaalgebonden Pakketmaatregelen opgenomen die zullen worden uitgewerkt in het eerder beschreven LCA-traject. Mocht onverhoopt blijken dat de LCA-aanpak minder mogelijkheden of vooruitgang biedt dan nu algemeen wordt aangenomen, kan nog worden gezien of een aantal maatregelen alsnog in de vorm van individuele per maatregel geformuleerde prestatie-eisen is uit te werken (terugvaloptie). Vooralsnog ga ik er echter van uit dat dit niet aan de orde hoeft te komen.

In de discussie met de bouwkolom is expliciet aandacht besteed aan het feit dat met het hierboven beschreven traject een aanpak wordt gevolgd die complex van aard is, waardoor er altijd het risico bestaat dat het langer duurt dan nu wordt nagestreefd. Hierbij is de vraag aan de orde gekomen of het mogelijk en wenselijk is om voorlopige en eenvoudiger tussenoplossingen te hanteren, zoals bijvoorbeeld de introductie van functionele voorschriften of grofmazige puntenstelsels. Bij een functioneel voorschrift kan gedacht worden aan de eis dat een aanvrager van een bouwvergunning moet aantonen dat hij voldoende aandacht aan duurzaam bouwen heeft besteed. Hiermee wordt het aan de aanvrager en

toetser overgelaten om hieraan concrete invulling te geven. Uit het overleg met de bouwkolom is gebleken dat niemand met zo'n aanpak uit de voeten kan. Bovendien zou hiermee de systematiek van het Bouwbesluit van prestatie-eisen en eenduidige bepalingsmethoden, waaraan eenieder sterk hecht, ernstig geweld worden aangedaan. Daarbij moet ook nog worden afgevraagd of een dergelijke invulling wel past binnen de kaders van de Europese samenwerking.

Bij het ontwikkelen van een grofmazig puntenstelsel kan gedacht worden aan het toekennen van punten aan duurzame maatregelen als bepalingsmethode, alsmede het opnemen van een prestatie-eis in het Bouwbesluit dat per bouwwerk ten minste x-punten dienen te worden gerealiseerd. Een dergelijke invulling betekent dat de aanvrager van een bouwvergunning keuzevrijheid houdt ten aanzien van de maatregelen die worden toegepast, hetgeen op zich aansluit bij de systematiek van prestatie-eisen en vrije indeelbaarheid. Nadeel van een dergelijke aanpak is wel dat de puntentoekenning een sterk arbitrair karakter heeft, hetgeen discriminerend kan uitpakken voor bepaalde producten en oplossingen zonder dat het milieurendement afdoende is aangetoond. Een dergelijke uitwerking zou slechts aan de orde kunnen komen indien er voldoende draagvlak binnen de bouwkolom bestaat om dit zo op te pakken. Mij is gebleken dat er echter geen enkel draagvlak voor te vinden is. Enerzijds blijken partijen uitermate beducht voor de discriminerende effecten van een dergelijke aanpak, anderzijds ziet men het als een onverstandige doorkruising van het LCA-traject. Ik zie de redelijkheid van deze argumenten in; bovendien vraag ook ik mij af of de alternatieve aanpak uiteindelijk wel past binnen de kaders van de Europese samenwerking.

In het verlengde van het voorafgaande is eveneens de vraag aan de orde gekomen of alle aandacht voor de vertaling van duurzaam bouwen in het Bouwbesluit niet het risico in zich draagt dat de huidige dynamiek van duurzaam bouwen wordt ondermijnd. In haar schriftelijke inbreng merkt de SNM op dat de codificatie in de bouwregelgeving er niet toe mag leiden dat de koplopers op het terrein van duurzaam bouwen belemmerd gaan worden. De VNG sluit zich hierbij aan en pleit ervoor gemeenten de mogelijkheid te geven om via de bouwverordening aanvullende eisen ten aanzien van duurzaam bouwen te stellen. Dit zou een aanpassing van het bij de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstel vereisen. Alle andere vertegenwoordigers van het OPB, dat wil zeggen de bouwers, ontwerpers, de industrie en de consumenten, hebben zich uitdrukkelijk tegen dit voorstel van de VNG uitgesproken.

Met de VNG en SNM ben ik van mening dat er ruimte moet blijven bestaan om op vrijwillige basis initiatieven boven het minimum-niveau te realiseren. Naar mijn stellige overtuiging doen het bij de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstel en het hierboven beschreven uitwerkings-traject voor het Bouwbesluit hier niets aan af. Op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid blijft het in de toekomst heel goed mogelijk een hoger ambitieniveau te realiseren. Daarbij staat het de gemeente vrij om met behulp van eventuele bijdragen dergelijke ambities verder te stimuleren. Gezien het grote aantal voorbeeldprojecten en ook lokale afspraken tussen partijen ben ik geenszins bezorgd dat het ambitieniveau de komende jaren verlaagd zal worden.

Iets anders is de vraag of gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om een hoger ambitieniveau af te dwingen via aanvullende voorwaarden. Niet ten onrechte is door de andere OPB-leden opgemerkt dat een dergelijke aanpak zich niet verhoudt met de systematiek van de bouwregelgeving zoals die sinds 1992 van kracht is. Ik vraag mij ook af of duurzaam bouwen hiermee op de langere termijn een dienst zou worden

bewezen. Immers, het succes van duurzaam bouwen is tot op heden vooral te danken geweest aan het gezamenlijk optrekken van overheid, milieubeweging en marktpartijen. Door ruimte te gaan bieden voor lokale dwang zou een reëel risico ontstaan dat de voortgang gaat stagneren. Ik zou dat ernstig betreuren. Afgezien van de vraag of de door de VNG voorgestelde benaderingswijze, evenals de geschetste variant van functionele voorschriften in het Bouwbesluit, de toets der kritiek van Brussel kan doorstaan, vraag ik mij af of lokale DUBO-verordeningen uiteindelijk in de praktijk wel uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De genoemde quick scan van RIGO/TNO lijkt erop te wijzen dat aanvullende lokale voorschriften vooral bedoeld zijn om het gesprek over duurzaam bouwen op gang te houden, zonder dat er sprake lijkt te zijn van strikte handhaving. Gelet op het stadium van ontwikkeling waarin duurzaam bouwen nu verkeert, acht ik een dergelijke invulling van het lokale instrumentarium niet meer nodig. Gemeenten beschikken namelijk over voldoende alternatieven om duurzaam bouwen op lokaal niveau bespreekbaar te houden.

b. Energiebesparing (aanscherping EPC)

Per 1 januari 1998 is de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) voor woningbouw aangescherpt van 1,4 naar 1,2. Conform het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen is het streven om in 2000 tot een verdere aanscherping naar 1,0 te komen. Het belang om aandacht te blijven besteden aan energiebesparing in de woningbouw spreekt, zeker na de Kyoto-conferentie, voor zich. Tegelijkertijd wordt door de partijen in het veld niet ten onrechte ook aandacht gevraagd voor de effecten van verdergaande EPC-aanscherpingen op de kosten en de ontwerp-mogelijkheden in de woningbouw.

Om die reden zal de per 2000 voorgenomen EPC-aanscherping worden voorafgegaan door een kosten/effect-studie. Daarnaast zullen de daadwerkelijke effecten van de EPC op het feitelijk energiegebruik worden geanalyseerd. Aangezien de EPC nog maar recent is ingevoerd, waren dergelijke studies tot nu toe nauwelijks mogelijk. Naar verwachting moet het nu mogelijk zijn hiervan een eerste beeld te krijgen. Op basis daarvan zal het beter dan in het verleden mogelijk zijn een kosten/baten-analyse van EPC-aanscherpingen te maken.

In het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen is voorts vermeld dat ook een aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënten voor de niet tot bewoning bestemde gebouwen in voorbereiding is. Zoals ik reeds heb aangegeven in het Algemeen Overleg inzake duurzaam bouwen van 22 mei 1997 is dit complexer dan bij de woningbouw aangezien het een diversiteit van gebouwfuncties betreft. Desalniettemin verwacht ik dat het ontwerp-besluit inzake die beoogde EPC-aanscherpingen binnenkort ter advisering aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Het moet dan mogelijk zijn deze aanscherpingen uiterlijk op 1 januari 1999 in werking te laten treden.

Met het oog op het blijvende belang van energiebesparing is het duidelijk dat niet alleen gekeken moet worden naar het energiegebruik in individuele nieuwe bouwwerken. Zoals aangegeven in het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-3) zal ook aandacht moeten worden besteed aan de energieprestatie van lokaties (EPL) en de energieprestatie van de bestaande woningvoorraad (EPB). Ten aanzien van de beleidsmatige mogelijkheden, de technische invulling en de juridische verankering hiervan is nader onderzoek vereist, waarover het kabinet u later in ander verband nader zal informeren.

c. Inbraakwerend hang- en sluitwerk

Met het voorgenomen besluit tot wijziging van het Bouwbesluit inzake inbraakwerend hang- en sluitwerk wordt beoogd uitvoering te geven aan de motie Van Heemst (TK 1995/1996, 24 400 VI, nr. 28). Met deze voorgenomen wijziging gaat het Bouwbesluit eisen stellen waaraan gevel-elementen van nieuw te bouwen woningen en woongebouwen met het oog op het voorkomen van inbraak moeten voldoen. Gezien de omstandigheid dat voor bestaande bouw het treffen van inbraakwerende voorzieningen tot relatief hoge kosten kan leiden – ook wanneer deze bestaande bouw niet is gelegen in risicogebieden – zullen de eisen van inbraakwerendheid vooralsnog uitsluitend betrekking hebben op nieuw te bouwen woningen en woongebouwen.

Bij deze voorgenomen wijziging van het Bouwbesluit wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij het niveau van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Met dit keur heeft de politie de nodige praktijkervaring opgebouwd. Door in het Bouwbesluit van dit keur uit te gaan, werkt het voorschrift voor de sociale sector in beginsel kostenneutraal uit, rekening houdend met eventuele door verzekeraars te verstrekken premie-korting op de inboedelverzekering.

Het ontwerp-besluit tot wijziging van het Bouwbesluit is inmiddels besproken met de bouwpartners. Het OPB heeft zich daarbij positief over de voornemens uitgesproken. Nu het vereiste normalisatietraject zich in de afrondende fase bevindt, kan het ontwerp-wijzigingsbesluit binnenkort in de Ministerraad worden behandeld en vervolgens voor advies worden doorgeleid naar de Raad van State. De voorschriften inzake inbraakwerendheid kunnen naar verwachting in januari 1999 in werking treden.

d. Integrale toegankelijkheid van niet tot bewoning bestemde gebouwen

In de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit is aangekondigd dat bezien zou worden of de integrale toegankelijkheid van grotere niet tot bewoning bestemde gebouwen verbeterd kan worden. Inmiddels heeft het nodige onderzoek en overleg met de bouwpraktijk plaatsgevonden om hieraan invulling te geven. Als hoofdlijn is hieruit naar voren gekomen dat het mogelijk en wenselijk is om voor nieuwe gebouwen met een gebruiksoppervlakte van in beginsel meer dan 400 m² voor te schrijven dat ten minste 40% van het oppervlak van de verblijfsruimten integraal toegankelijk moet zijn. Vermeden moet worden dat bij gebouwen met twee bouwlagen een lift verplicht wordt gesteld. Voorts wordt het van belang geacht het minimum-aantal verplicht aanwezige integraal toegankelijke toiletten en badruimten aan te scherpen. Voor een aantal gebouwfuncties wordt een uitzondering gemaakt op de hier beschreven beleidsintensivering, waaronder onderwijs- en celgebouwen. Deze voornemens worden binnenkort in de Ministerraad besproken en zullen vervolgens juridisch nader worden uitgewerkt. De betreffende wijziging van het Bouwbesluit zal in 2000 in werking treden.

e. Minimum-kwaliteit versus gerealiseerde kwaliteit nieuwbouwwoningen

Tijdens de behandeling van de Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit heeft de Tweede Kamer de zorg uitgesproken dat de feitelijk gerealiseerde kwaliteit van de goedkopere nieuwbouw steeds dichter bij de minimum-kwaliteit van het Bouwbesluit zou uitkomen. In het Algemeen Overleg inzake die Evaluatienota van 6 maart 1997 heb ik uiteengezet dat de uitkomsten van de onderzoeken in het kader van de Evaluatienota niet in die richting wezen. Echter, gehoord de commentaren vanuit de Tweede Kamer heb ik het zinvol geacht dit vraagstuk tevens aan het OPB voor te leggen.

In de discussie in het OPB hebben twee thema's centraal gestaan. Ten

eerste de feitelijke vraag of de kwaliteitsontwikkeling van de goedkopere nieuwbouw inderdaad naar het minimum-niveau tendeert. Hieruit is gebleken dat, ondanks het feit dat weinig concreet analysemateriaal beschikbaar is, de bouwpartners over de volle breedte van oordeel zijn dat de kwaliteitsontwikkeling zorgen baart. De partijen in het veld blijken zich daarbij vooral zorgen te maken over de woningindeling, de oppervlakte van verblijfsruimten, de geluidsisolatie en het materiaalgebruik. Ten tweede is de vraag aan de orde geweest of gelet op dit gevoelen de conclusie moet worden getrokken dat het niveau van de minimum-eisen in het Bouwbesluit verhoogd zou moeten worden. De consumentenorganisaties hebben hier volmondig ja op geantwoord, de overige partijen vinden het nog te vroeg om die conclusie te trekken. Dit laatste is enerzijds ingegeven door het feit dat op dit moment nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de ernst van de situatie in te schatten, anderzijds is nog onvoldoende duidelijk wat de consequenties en de effectiviteit van het verhogen van de minimum-eisen zullen zijn.

Naar aanleiding van deze discussie in het OPB heb ik besloten een nader onderzoek te laten verrichten naar de kwaliteitsontwikkeling van de nieuwbouw in relatie tot het minimum-kwaliteitsniveau. Op basis hiervan kan beter inzichtelijk worden waar de feitelijke problemen zich voordoen. Tegelijkertijd zal nadere aandacht worden besteed aan een aantal actuele maatschappelijke vraagstukken, zoals burenlawaai en het vraagstuk van de lange mensen.

In het verlengde van het Tweede Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen en NMP-3 wordt gestreefd nog voor de zomer een beleidsbrief «Geluid en wonen» uit te brengen, waarin aandacht zal worden besteed aan hinder van geluiden van burens. In dat verband zal onder andere worden bezien of en hoe de geluidskwaliteit van woningen in de regelgeving en/of in de marktwerking een plaats kan krijgen.

Ten aanzien van de lange mensen is inmiddels een aantal initiatieven genomen om hier nadere aandacht aan te besteden. Op 20 januari 1998 heeft de Klub van Lange Mensen (KLM) de vaste commissie voor VROM een folder aangeboden waarin voorstellen staan om de maatvoering ten aanzien van bijvoorbeeld deur- en plafondhoogten in het Bouwbesluit aan te passen. De vaste commissie heeft mij bij brief van 13 februari 1998 (kenmerk VROM-98-57) verzocht hier een reactie op te geven. In algemene zin onderken ik de trend dat de Nederlanders steeds langer worden en dat dit gevolgen kan hebben voor de gebruikskwaliteit van de gebouwde omgeving. De vraag is vervolgens of het noodzakelijk is binnen afzienbare termijn de eisen ten aanzien van bijvoorbeeld deuren en plafonds generiek te verhogen in het Bouwbesluit dan wel dat er voor specifieke groepen alternatieve oplossingen denkbaar zijn. Hiervoor zijn nadere prognoses wenselijk, welke geconfronteerd moeten worden met de gebruikskwaliteit van het huidige woningaanbod. Dit zal worden meegenomen in de hierboven beschreven analyses van de confrontatie tussen de minimum-kwaliteit en de feitelijk gerealiseerde kwaliteit.

Daarnaast dient er rekening mee te worden gehouden dat naast de lange mensen er nog andere specifieke groepen bestaan die afwijken van de «doorsnee-mens». Ik ben dan ook blij dat de Gehandicaptenraad en de Vrouwen-Adviescommissies het initiatief hebben genomen tot een plan van aanpak dat is gericht op de verbetering van de duurzame gebruikskwaliteit van de gebouwde omgeving, rekening houdend met alle specifieke doelgroepen en woonwensen. Hiermee wordt vermeden dat het probleem van de ene groep wordt opgelost, terwijl een andere doelgroep weer in de problemen dreigt te komen.

In dit verband zal nadrukkelijk ook de vraag aan de orde komen of dit consequenties moet hebben voor de eisen in het Bouwbesluit. Naar verwachting zal de eerste aanzet voor dat plan van aanpak nog dit

voorjaar gereed zijn. Aan de hand hiervan zal vervolgens bezien moeten worden of en zo ja, welke instrumentele consequenties daaraan verbonden moeten worden. Indien mogelijk worden de hiervoren beschreven activiteiten, conform de wens van de bouwpartners, zoveel mogelijk gebundeld tot één geheel.

5. Overige aspecten

a. Experiment alternatief openbaar bouwregister

Zoals ik in mijn brief aan de vaste commissie voor VROM van 17 december 1997 (kenmerk DBD 97 577 084/Z134 906) heb aangekondigd, is in overleg met de VNG en het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid (NVOB) (de laatste via de Stichting Behartiging Algemene Bouwbelangen (SBAB)) een onderzoek van start gegaan naar een alternatief voor het huidige openbaar bouwregister. Vanaf 1 november 1997 is in ongeveer twintig gemeenten, verspreid over het hele land, een experiment van start gegaan met een alternatief voor het huidige bouwregister. De komende weken zal het experiment nog worden uitgebreid met enkele gemeenten in het westen van het land.

De eerste ervaringen bij het opstarten van het experiment zijn bemoedigend. Mede dankzij de actieve steun van de VNG en het NVOB is het gelukt de medewerking te verkrijgen van de betreffende gemeenten en regio-vertegenwoordigers van de SBAB. In de lopende experimentele fase zijn ook contacten gelegd met het Openbaar Ministerie, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid en de Belastingdienst. Het is echter nog te vroeg om nu al in te schatten of het alternatief voor het openbaar register een succes zal worden.

Conform de afspraak met de Kamer tijdens het Algemeen Overleg inzake de Evaluatienota van 6 maart 1997 zal pas na afronding van het experiment definitieve besluitvorming over de regelgeving plaatsvinden. Naar verwachting rond de zomer van dit jaar is het mogelijk definitieve keuzen te maken ten behoeve van dat wetgevingstraject.

b. Aanschrijvings-instrumentarium

In het Algemeen Overleg inzake de Nota Stedelijke Vernieuwing van 1 december 1997 (TK 1997/1998, 25 427, nr. 4) heeft mevrouw Versnel-Schmitz een notitie over het aanschrijvingsinstrumentarium ingebracht. Mede aan de hand van die notitie voer ik met de VNG en een aantal grotere gemeenten overleg over het aanschrijvings- en onteigenings-instrumentarium dat in het kader van stedelijke vernieuwing en het beheer van de particuliere huurwoningvoorraad benodigd is. Na afronding daarvan zal ik u informeren over de uitkomsten van dat overleg en over de conclusies die op basis daarvan moeten worden getrokken ten aanzien van het aanschrijvings- en onteigeningsinstrumentarium.

6. Tot slot

In het voorgaande heb ik de voortgang van de herijking van de bouwregelgeving in beeld gebracht. Doel van die herijking is een zodanige integrale verbetering van de bouwregelgeving, dat die passend is bij de eisen die daaraan anno 2000 worden gesteld, dat wil zeggen bouwregelgeving die:

- aansluit op maatschappelijke behoeften en wensen;
- over een breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak beschikt;
- hanteerbaar, gebruikersvriendelijk en handhaafbaar is.

In nauwe samenwerking met de bouwpartners moet de komende tijd nog veel werk worden verzet voordat de herijkte bouwregelgeving

daadwerkelijk in werking kan gaan treden. Dat neemt niet weg dat ik ervan ben overtuigd dat het doel van de herijking met de in deze brief aangegeven activiteiten zal worden bereikt.

Ik vertrouw erop u hiermede genoegzaam te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

Bijlagen:¹

- overzichten 1 (vergunningsvrije bouwwerken) en 2 (DUBO-doorwerking in Bouwbesluit)
- onderzoekrapportage «Uitvoerbaarheid conversie Bouwbesluit»
- reader «Duurzaam bouwen in het Bouwbesluit»
- advies Overlegplatform Bouwregelgeving 16 februari 1998

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.