

Vergaderjaar 2021–2022

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2022

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting van artikel 4.2 van begroting VII, dat ziet op de subsidies, opdrachten en bijdragen ter bevordering van de bouwregelgeving en bouwkwaliteit¹. De beleidsdoorlichting richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bouwbeleid en de bouwregelgeving in de periode 2015 tot en met 2020. De doorlichting is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerd door Berenschot. Prof. dr. M.S. de Vries van de Radboud Universiteit is gevraagd om als onafhankelijke deskundige te adviseren.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op: de reikwijdte van artikel 4.2, de onderzoeksmethode, de belangrijkste bevindingen, de aanbevelingen, mijn reactie op de bevindingen en welke acties ik op basis van de bevindingen onderneem. In de bijlagen bij deze brief vindt u het onderzoeksrapport en het oordeel van de onafhankelijke deskundige².

Reikwijdte artikel 4.2

Op basis van de Woningwet is de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verantwoordelijk voor het opstellen en het beheer van de bouwregelgeving en stelselverantwoordelijk voor het borgen van de bouwkwaliteit. Op grond van deze verantwoordelijkheid worden door de Minister voor VRO onder andere regels gesteld over het bouwen van nieuwe bouwwerken, de staat van bestaande bouwwerken en het gebruiken en slopen van bouwwerken. Deze regels worden gesteld vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Door naleving van deze regels is de minimumkwaliteit van bouwwerken gewaarborgd. Daarnaast verstrekte het ministerie in de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

periode 2015–2020 subsidies, opdrachten en bijdragen ten behoeve van een goed functionerend stelsel van bouwregelgeving en kennisontwikkeling en -verspreiding ter bevordering van de circulaire bouwconomie. De financiële middelen voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid zijn vastgelegd in artikel 4.2 van begroting VII.

Onderzoeksmethode

De hoofdvraag uit dit onderzoek is: «In hoeverre is het beleid inzake bouwregelgeving en bouwkwiteit gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimumkwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?». Om deze vraag te beantwoorden hebben de onderzoekers een syntheseonderzoek verricht waarin op basis van bestaande evaluaties, aangevuld met interviews, antwoord wordt gegeven op vijftien onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn geformuleerd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek³. Berenschot heeft daarnaast nog drie aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd en beantwoord.

Belangrijkste bevindingen

Uit de beleidsevaluatie 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. De onderzoekers hebben daarvoor de totstandkoming en implementatie van wijzigingen in het Bouwbesluit in de periode 2015–2020 onderzocht. Zij concluderen dat het inventarisatie- en beoordelingsproces daarvan helder, transparant en goed gestandaardiseerd is vormgegeven. De relevante partijen in de bouwsector, die ook zijn georganiseerd in het Overlegplatform Bouwen en de Juridisch Technische Commissie, worden volgens hen goed betrokken en weten wat ze kunnen verwachten. Partijen worden niet verrast door wijzigingen van het Bouwbesluit en begrijpen de afweging die het Ministerie van BZK maakt. Verder concluderen de onderzoekers dat het Ministerie van BZK goed toegankelijk is en dat de inbreng van belanghebbers serieus wordt meegenomen. Als aandachtspunt komt naar voren dat het Bouwbesluit steeds complexer wordt door de toename van regels die met elkaar kunnen schuren in de praktijk, met name op het gebied van duurzaamheid. Dat leidt volgens de onderzoekers tot op heden echter niet tot problemen.

Uiteindelijk is het beoogde effect van het beleid van het Ministerie van BZK dat bouwwerken voldoen aan het maatschappelijk noodzakelijk minimumkwaliteitsniveau. De onderzoekers concluderen echter dat er breder «ex post»-onderzoek naar het beoogde effect ontbreekt. Zij geven aan niet op basis van eerder onderzoek te kunnen concluderen of bouwwerken in Nederland voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. Daarom is het voor de onderzoekers alleen mogelijk conclusies te trekken op basis van de gehouden interviews. Zij concluderen op basis daarvan dat het plausibel is dat het Bouwbesluit een doelmatig middel is om te komen tot het gewenste kwaliteitsniveau. Uit de interviews met diverse stakeholders uit de bouwsector blijkt namelijk dat alle geïnterviewden aangeven dat het Bouwbesluit mede leidt tot het gewenste kwaliteitsniveau van bouwwerken.

³ Zie ook Handreiking beleidsdoorlichtingen: https://archieff.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen?language_content_entity=nl

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen de onderzoekers tot een zestal aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid inzake bouwregelgeving en bouwkwaliteit te verbeteren, die hieronder zijn weergegeven. In de volgende paragraaf geef ik mijn reactie op deze 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 Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) en de Juridisch Technische Commissie (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 de 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 voor 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.

Reactie

Ik ben verheugd over de positieve bevindingen van de onderzoekers. Ik wil hen hartelijk danken voor het rapport. Deze beleidsdoorlichting zie ik als een belangrijke kans om te leren en ik wil dan ook graag gebruik maken van de relevante inzichten die de doorlichting biedt om de bouwregelgeving en bouwkwaliteit te verbeteren.

In lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie zal ik de integraliteit van de bouwregelgeving en eventuele schurende regels en de effecten daarvan onderzoeken en bespreken in de OPB en JTC, evenals de lange termijn ontwikkeling van de bouwregelgeving. Mocht dat onderzoek daartoe aanleiding geven, dan zal ook worden onderzocht of het ontwikkelproces van wijzigingen in de bouwregelgeving kan worden verbeterd. Bij de besprekingen in de OPB en JTC zal ook aandacht worden besteed aan de verwachtingen over communicatie van (wijzigingen van) de bouwregelgeving.

De onderzoekers spreken in het rapport over het Bouwbesluit. Naar verwachting treedt de Omgevingswet per juli 2022 in werking, waarbij het Bouwbesluit 2012 wordt vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De opvolging van de aanbevelingen zal dan ook in het kader van het Bbl worden gedaan.

Om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid en het functioneren van het stelsel neem ik de aanbeveling over om een onderzoeksagenda op te stellen. De onderzoeken die daaruit voortvloeien

zullen een waardevolle bron vormen bij de volgende beleidsdoorlichting(en). Bij de Omgevingswet treedt naar verwachting ook het stelsel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. Het stelsel heeft als doel om de bouwkwiteit te verbeteren en de aansprakelijkheid duidelijker te beleggen. Bij aangewezen bouwwerken wordt het daarbij verplicht een onafhankelijke deskundige kwaliteitsborger aan te stellen. De goede werking van de Wkb wordt bewaakt door de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw die in het kader hiervan onderzoek verricht. Ook die onderzoeken zullen meer inzicht in de bouwkwiteit verschaffen.

Tot slot hecht ik belang aan een degelijke begroting en financieel beheer. De onderzoekers concluderen terecht dat het budget op het begrotingsartikel 4.2 regelmatig tussentijds is opgehoogd om in te spelen op incidenten of op onvoorziene kosten door implementatie van Europese regelgeving. Het is echter niet gebruikelijk binnen de begrotingssystematiek van de rijksoverheid om een risicoreservering op te nemen voor (onderzoek naar) eventuele incidenten. Deze aanbeveling neem ik dan ook niet over. Wel zal ik ervoor zorgdragen dat er middelen beschikbaar zijn voor onderzoek naar incidenten.

Tot slot

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is opgenomen dat het Bouwbesluit (en vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Bbl) zal worden verbeterd (Kamerstuk 35 788, nr. 77). Over de inhoud van deze verbetering zal ik uw Kamer nog nader informeren. De aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting zullen hierbij worden betrokken.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge