

Vergaderjaar 2001–2002

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 april 2002

Met deze brief over de voorgestane ontwikkeling van de bouwregelgeving in de komende jaren wordt gevolg gegeven aan de toezegging die ik daarover op 21 februari 2001 heb gedaan bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (bouwvergunning-procedure en welstandstoezicht; Handelingen II 2000/2001, nr. 3, blz. 3925).

Bij diverse gelegenheden is de Tweede Kamer reeds eerder over het merendeel van de in deze brief genoemde acties geïnformeerd (onder meer nota Mensen, Wensen, Wonen, kabinetsstandpunten inzake café-brand Volendam, MDW «Bouwregelgeving», MDW «Servicegerichte overheid» en MDW «Openbare inrichtingen», parlementaire behandeling van vorenbedoelde wijziging van de Woningwet, actieprogramma «Verbetering handhaving bouwregelgeving»). In deze brief worden die acties in samenhang in beeld gebracht en van een actuele tijdplanning voorzien. Tevens wordt ingegaan op enkele nieuwe elementen, die voortvloeien uit de uitgewerkte toekomstvisie op de bouwregelgeving die het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) onlangs op mijn verzoek heeft uitgebracht (gebouwdossier, certificering). Die uitwerking is ter kennisneming als bijlage¹ bij deze brief gevoegd.

De opbouw van deze brief is als volgt. Onder 1 worden de belangrijkste opgaven op het terrein van de bouwregelgeving voor de eerstkomende jaren kort samengevat. Onder 2 wordt een beschrijving gegeven van de drie pakketten wijzigingen van de bouwregelgeving die in voorbereiding zijn. Vervolgens wordt onder 3 tot en met 6 dieper ingegaan op een aantal zaken die bij die pakketten aan de orde zijn. Dat betreft achtereenvolgens de ordening van taken en verantwoordelijkheden (onder 3), de inhoud van de bouwregelgeving (onder 4), de versnippering van de bouwgerelateerde overheidsvoorschriften (onder 5) en het toezicht op de naleving van de voorschriften (onder 6). Voorzien van een actuele tijdplanning wordt

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onder 7 het voorgenomen wet- en regelgevingsprogramma voor de komende jaren schematisch weergegeven.

Opmerkingen vooraf:

- 1) Onder «bouwregelgeving» wordt in deze brief verstaan: de publiekrechtelijke voorschriften van de Woningwet die op het (ver)bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken van toepassing zijn, inclusief de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke bouwverordeningen. Naast die bouwregelgeving in enge zin zijn op bouwwerken ook nog tal van andere publiekrechtelijke voorschriften van toepassing (zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, ARBO-regelgeving, de Monumentenwet 1988). Wanneer in deze brief wordt bedoeld op dat bredere geheel aan publiekrechtelijke overheidsvoorschriften, wordt het begrip «bouwgerelateerde regelgeving» gebruikt.
- 2) Deze brief heeft betrekking op het instrument «bouwregelgeving» als zodanig. Wanneer de bouwregelgeving in het Rijksbeleid wordt ingezet als instrument om een overheidsdoelstelling te bereiken, worden daarnaast in het algemeen ook andere instrumenten ingezet (zoals subsidiëring, fiscale maatregelen, onderzoek, voorlichting, kennisoverdracht, convenanten). Die andere instrumenten en de inbedding van het instrument «bouwregelgeving» in dat specifieke Rijksbeleid komen in deze brief uitsluitend expliciet aan de orde wanneer dat voor het goede begrip nodig is.
- 3) In deze brief wordt zowel het begrip «bruikbaarheidsvoorschriften» als het begrip «gebruiksvoorschriften» gehanteerd. Die terminologie vloeit voort uit de Woningwet. Om mogelijke verwarring te voorkomen wijs ik erop dat «bruikbaarheidsvoorschriften» bouwtechnische voorschriften zijn die in het Bouwbesluit zijn opgenomen met het oog op de feitelijke bruikbaarheid van een bouwwerk voor mensen (bijvoorbeeld voorschriften over de minimaal vereiste plafondhoogte van woningen en over de toegankelijkheid van een gebouw voor mensen met een fysieke functiebeperking) en dat «gebruiksvoorschriften» niet-bouwtechnische voorschriften zijn die in gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen met het oog op het veilig en gezond gebruik van bouwwerken door mensen (bijvoorbeeld voorschriften over brandveilig gebruik, zoals eisen met betrekking tot de aanwezigheid van draagbare brandblusapparaten in bepaalde typen bouwwerken).
- 4) Wanneer een in deze brief genoemde actie tevens een actiepunt is in het kader van de implementatie van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie Alders (cafébrand Volendam) wordt dat volledigheidshalve aangegeven door bij die actie tevens te verwijzen naar het nummer van dat actiepunt in dat kabinetsstandpunt.

1. Samenvatting

Zoals ik op 21 februari 2001 bij de mondelinge TK-behandeling van de wijziging van de Woningwet (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) reeds heb aangegeven, sta ik ten aanzien van de ontwikkeling van de bouwregelgeving een evenwichtige benadering voor waarbij 1) niet alleen conform het regeerakkoord wordt gekeken naar mogelijkheden tot vereenvoudiging maar ook naar 2) voldoende waarborgen met betrekking tot essentiële maatschappelijke waarden zoals veiligheid en gezondheid, en 3) verbetering van de handhaving in de praktijk. Het pakket wijzigingen van de bouwregelgeving waarvan die wetswijziging onderdeel is, treedt naar verwachting op 1 juli 2002 in werking. Daarmee is een belangrijke stap op weg naar de door het kabinet beoogde vereenvoudiging en verbetering van de bouwregelgeving gezet. Maar er zijn verdere stappen

nodig om ook op andere onderdelen tot vereenvoudiging en verbetering te komen. Bovendien is deze kabinetsperiode duidelijk gebleken dat de handhaving van de bouwregelgeving momenteel te wensen overlaat. In verband daarmee zijn nog twee pakketten wijzigingen van de Woningwet in voorbereiding, die naar verwachting op 1 januari 2004 respectievelijk 1 januari 2006 in werking zullen kunnen treden. In samenhang bezien, zijn deze drie wijzigingspakketten het produkt van een in drie fasen verlopende herijking van de volledige bouwparagraaf van de Woningwet. Voor die herijking bestaat alle aanleiding, zoals onder meer uit het rapport van de commissie Alders, de jaarlijkse inspectierapporten van de (toenmalige) Inspecties Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het actieprogramma «verbetering handhaving bouwregelgeving», de MDW-rapporten «Bouwregelgeving», «Openbare inrichtingen» en «Servicegerichte overheid» en het recente rapport van de Taskforce Woningbouwproductie is gebleken. Met deze herijking wordt tevens bijgedragen aan de implementatie van een aantal voornemens uit de nota Mensen, Wensen, Wonen, zoals het streven naar meer zeggenschap en keuzevrijheid voor de consument en naar meer woonkwaliteit.

Doel van de herijking is een zodanige integrale verbetering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving, dat die regelgeving:

- de bescherming van de burger in de praktijk beter waarborgt,
- meer aansluit op maatschappelijke behoeften en wensen en over een breder maatschappelijk draagvlak beschikt, en
- in de praktijk beter hanteerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Naar mijn oordeel is het bereiken van een voldoende gewaarborgde kwaliteit van toezicht, controle en handhaving de belangrijkste opgave voor de eerstkomende jaren. Het in dat kader gewenste verbeteringspakket van de Woningwet zal naar verwachting op 1 januari 2004 in werking kunnen treden. De reikwijdte daarvan betreft zowel het preventieve toezicht in het kader van de bouw- en de gebruiksvergunning-procedure als het feitelijk toezicht tijdens de bouw en het repressieve bouw-, gebruiks- en installatietechnisch toezicht tijdens de gebruiksfase van bouwwerken. Veel van de in deze brief aangegeven acties hangen direct of indirect met dat verbeteringsstreven samen.

Implementatie van die acties betekent onder meer dat bij het toezicht een sterker accent op bestaande bouwwerken gaat worden gelegd. Die accentversterking is nodig omdat de uitoefening van toezicht op die categorie momenteel de zwakste schakel is. Die versterking is ook beleidsinhoudelijk gewenst. De omvang van de jaarlijkse uitbreiding van de woningvoorraad is bijvoorbeeld maar circa 1% van de bestaande woningvoorraad terwijl de lokale aandacht daarentegen vaak op de kwaliteit van de nieuwbouw is gericht. Ik sta in dit verband geen «of/of-benadering» maar een «en/en-benadering» voor, waarin lokaal naast voldoende aandacht aan de kwaliteit van de nieuwbouw ook voldoende aandacht aan de kwaliteit van de bestaande voorraad wordt gegeven. Ik stuur daarbij niet alleen aan op verbetering van het toezicht maar ook op aanscherping van de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar voor de kwaliteit van zijn/haar bouwwerk.

Naar mijn oordeel is in deze kabinetsperiode weliswaar duidelijk de noodzaak naar voren gekomen om een aantal zaken in de bouwregelgeving aan te scherpen, maar de basis van die regelgeving is op zich nog immer goed. In die regelgeving zijn vooralsnog dan ook geen ingrijpende systeemwijzigingen nodig. Voor de iets langere termijn is – mede gegeven de reeds eerder in gang gezette ontwikkeling naar landelijke uniformiteit van procedurele en technische bouwvoorschriften – ten aanzien van het toezicht op de naleving van technische bouwvoorschriften een herbezin-

ning op de gewenste verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en de private sector wenselijk. Bij het opstellen van het derde wijzigingspakket zal daartoe onder meer worden bezien in hoeverre bij het toezicht meer gebruik gemaakt kan worden van het instrument «geaccrediteerde certificering» (= certificering door een onafhankelijke certificerende instelling die onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie). De eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager van een bouwvergunning voor de technische kwaliteit van zijn bouwwerk wordt daardoor meer geaccentueerd, de toezichthoudende taak van de gemeente kan worden verlicht en er kan beter worden aangesloten bij het gebruikelijke verloop van primaire bedrijfsprocessen in de bouwsector.

Naast de voorschriften die bij en krachtens de Woningwet zijn gegeven, zijn nog tal van andere publiekrechtelijke overheidsvoorschriften op de (ver)bouw, de instandhouding, het gebruik en de sloop van bouwwerken van toepassing. Gelet op de daarbij in geding zijnde belangen acht ik die brede bemoeienis van de overheid inhoudelijk in de kern nog steeds voldoende gelegitimeerd. Na de inwerkingtreding van het eerste wijzigingspakket valt mijns inziens inhoudelijk gezien niet erg veel vereenvoudigingswinst meer te bereiken. Maar de versnipperde, weinig transparante wijze waarop de overheid die (in de loop der tijd steeds verder uitgedijde) bemoeienis in de regelgeving gestalte heeft gegeven, is onwenselijk. Met het perspectief van de burger als referentiekader zal dit verschijnsel worden aangepakt door integratie, coördinatie en landelijke uniformering van bouwgerelateerde regelgeving en van de daarmee samenhangende procedures zoals vergunning- en bezwaar- en beroepsprocedures. De aanpak van deze problematiek is onderdeel van het derde wijzigingspakket.

Het lappendekenkarakter dat de bouwparagraaf van de Woningwet nu al enigszins vertoont, zal als gevolg van de twee eerstkomende wijzigingspakketten onvermijdelijk nog iets groter worden. Wanneer in die paragraaf vervolgens ook nog de wijzigingen van het derde pakket geïncorporeerd zouden gaan worden, zou daarmee een kritische grens worden overschreden, met alle mogelijke negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid, het toezicht en de handhaving vandien. Bovendien zal de Woningwet na de inwerkingtreding van de Woonwet feitelijk goeddeels alleen nog de bouwparagraaf omvatten, hetgeen mede aanleiding is om die bouwvoorschriften te gaan onderbrengen in een wettelijk kader met een titel die de inhoud beter dekt. De bouwregelgeving heeft namelijk niet alleen betrekking op woningen maar ook op utiliteitsgebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals bruggen, tunnels, bushuisjes). Om deze redenen zal het derde wijzigingspakket niet de vorm krijgen van een wijziging van de Woningwet maar van een ontwerp-Bouwwet als het toekomstig publiekrechtelijk kader voor de (ver)bouw, de instandhouding, het gebruik en de sloop van bouwwerken. Deze Bouwwet, die de bouwparagraaf van de Woningwet zal gaan vervangen, zal naar verwachting op 1 januari 2006 in werking kunnen treden.

Ten aanzien van de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit) acht ik, na de inwerkingtreding van het eerste pakket wijzigingen van de bouwregelgeving, die voorzien is per 1 juli 2002, betrekkelijke rust aan het front gewenst. Partijen moeten nu eerst gelegenheid krijgen om met het bij dat pakket gewijzigde Bouwbesluit praktijkervaring op te doen. Bovendien moet de voor wijziging van de bouwregelgeving beschikbare capaciteit de eerstvolgende jaren vooral ingezet gaan worden voor de zaken die de meeste aandacht behoeven: verbetering van het toezicht (onder meer door implementatie van het actieprogramma «Verbetering handhaving

bouwregelgeving») en vergroting van de transparantie van bouwgerelateerde overheidsvoorschriften.

2. Wetgevings-agenda 2002–2006

2.1. Inleiding

Het afgelopen jaar stond in het teken van het 100-jarig bestaan van de Woningwet. Sinds de inwerkingtreding van die wet is de aard van de publiekrechtelijke bemoeienis van de wetgever met bouwwerken eigenlijk niet wezenlijk gewijzigd: evenals toen is ook nu nog de burger (in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, ontwerper, bouwer, eigenaar) primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk, moeten bouwwerken ook nu nog ten minste aan een aantal door de overheid gestelde kwaliteits-eisen voldoen en is ook nu nog bij het uitoefenen van toezicht op de naleving van de wet een belangrijke rol voor de gemeente weggelegd. De omvang, inhoud en vorm van die bemoeienis zijn in de loop der tijd wel aanzienlijk veranderd. Waar de bemoeienis van de wetgever in oorsprong vooral voortvloeide uit het streven naar het tegengaan van «onhygiënische toestanden», is de materiële reikwijdte inmiddels verbreed tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid/CO₂-reductie, duurzaamheid/milieu en ruimtelijke kwaliteit (onder meer stedenbouw en welstand) en zijn in de bouwregelgeving allerlei procedurele afstemmingsregels opgenomen als waarborg voor door andere wetten beschermde belangen (zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Monumentenwet 1988).

Bovendien heeft die bemoeienis anno nu niet meer alleen betrekking op het (ver)bouwen van bouwwerken maar ook op de instandhouding, het gebruik en de sloop daarvan. En waar de Rijksbemoeienis in oorsprong vooral ordenend en procedureel van aard was, omvat de Rijksverantwoordelijkheid sinds 1992 ook de inhoudelijke normstelling in de bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit) en worden zulke voorschriften sindsdien conform de wens van de bouwpraktijk zoveel mogelijk in de vorm van landelijk uniforme prestatie-eisen op het niveau van het gehele bouwwerk gegoten.

Dergelijke wijzigingen van de bouwregelgeving zijn in de loop der tijd nodig gebleken om aansluiting te blijven houden bij allerlei technologische, maatschappelijke, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen. Om diezelfde reden zullen ook in de komende periode wijzigingen van die regelgeving aan de orde zijn. Momenteel is daartoe een drietal wijzigingspakketten in voorbereiding, die hierna, onder 2.2. tot en met 2.4., kort worden beschreven. Het eerste pakket betreft een herijking van de bouwvergunningprocedure, het welstandstoezicht en het Bouwbesluit. Het tweede pakket omvat wijzigingen die samenhangen met de noodzakelijke verbetering van (het toezicht op) de naleving en de handhaving van de bouwregelgeving (aanschrijvingen, toepassing bestuursdwang, sanctie-instrumentarium, strafbaarstellingen). Het derde pakket heeft betrekking op de integratie, coördinatie en landelijke uniformering van bouwgerelateerde publiekrechtelijke voorschriften en van daarmee samenhangende procedures zoals vergunning- en beroep- en bezwaarprocedures. Afhankelijk van komende besluitvorming over de uitkomsten van onderzoek naar de in de toekomst gewenste inrichting van die structuur, zal dat derde wijzigingspakket mogelijk ook aanpassingen van de bestaande toezichtstructuur op het terrein van de bouwregelgeving gaan omvatten. Vooralsnog wordt daarbij vooral gedacht aan het op ruimere schaal gaan benutten van geaccrediteerde certificering als instrument bij het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving, hetgeen de eigen

verantwoordelijkheid van de burger voor de kwaliteit van zijn bouwwerk meer zou accentueren (zie hierna, onder 3.5. en 3.6).

Met de gekozen pakketbenadering wordt bereikt dat de bouwsector en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk niet zoals in het verleden met veelvuldige, losse wijzigingen van die regelgeving wordt geconfronteerd. Ik streef ernaar om wijzigingen van de bouwregelgeving zoveel mogelijk als pakket op een vast moment in het jaar (1 januari) in werking te laten treden. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan een dringende wens van de bouwpraktijk, zoals die recent nog eens is verwoord in het rapport van de Taskforce Woningbouwproductie. Eveneens conform de wens van de bouwpraktijk en de aanbevelingen van die taskforce streef ik er voorts naar om wijzigingen van de bouwregelgeving steeds tijdig te publiceren, dat wil zeggen bij voorkeur minstens zes maanden voor de inwerkingtreding. Overigens, de bouwsector wordt via het OPB al geruime tijd vroegtijdig bij wijzigingen van die regelgeving betrokken, zodat de in het OPB vertegenwoordigde organisaties al in een pril stadium van komende wijzigingen op de hoogte zijn. Dit stelt die organisaties in staat hun achterban vroegtijdig over wijzigingen te informeren alsmede reacties uit die achterban vroegtijdig aan het Rijk kenbaar te maken, zij het dat geconstateerd is dat die communicatiefunctie van het OPB-lidmaatschap in de praktijk beter kan.

Met uitzondering van het eerste wijzigingspakket zijn in de wijzigingspakketten geen grootschalige wijzigingen van het Bouwbesluit opgenomen. Ik ben van oordeel dat met het Bouwbesluit, zoals dat na inwerkingtreding van het eerste wijzigingspakket luidt, een set bouwtechnische voorschriften beschikbaar is die de eerstkomende jaren niet ingrijpend aangepast hoeft te worden. Naar inhoud zie ik vooralsnog weinig mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van dat Besluit. Bovendien moet de bouwpraktijk nu eerst gelegenheid krijgen om met het per 1 juli 2002 gewijzigde Bouwbesluit aan de slag te gaan. Aan de hand van die praktijkervaringen zal worden gezien of verdere technische wijzigingen van het Bouwbesluit (verbeteringen, verduidelijkingen en dergelijke) nodig zijn. Mede om de bouwpraktijk die ervaringen te kunnen laten opdoen, dient in mijn ogen de eerstkomende jaren terughoudendheid te worden betracht ten aanzien van het aanscherpen of toevoegen van materiële bouwvoorschriften. Dergelijke aanscherpingen en toevoegingen vergen overtuigende argumentatie. Dat betekent niet dat zij in het geheel niet aan de orde kunnen zijn. Conform het regeerakkoord heb ik de verdere implementatie ter hand genomen van de door het vorige kabinet aangekondigde aanscherpingen en toevoegingen (Kamerstukken II 1998/1999, 24 280, nr. 16), die vooral betrekking hebben op het streven naar energiezuinigheid in de gebouwde omgeving en op de verankering van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving. Daarnaast zijn onder meer de cafébrand te Volendam en de legionella- en asbestproblematiek in deze kabinetsperiode aanleiding geweest om de vigerende bouwtechnische (brand)veiligheids- en gezondheidsvoorschriften nog eens kritisch te bezien. Onder 4.2. wordt hierop nader ingegaan.

2.2. Pakket 1: herijking bouwvergunningprocedure, welstandstoezicht en Bouwbesluit

Het eerste wijzigingspakket omvat wijzigingen die voortvloeien uit de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» (Kamerstukken II 1996/1997, 25 000 XI, nr. 39) en uit het MDW-rapport «Bouwregelgeving» en het daarop betrekking hebbende kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 1996/1997, 24 036, nr. 59). In die nota en dat rapport is geconstateerd dat de basis van de vigerende bouwregelgeving goed is en over een ruim draagvlak beschikt maar dat de regelgeving zeker nog niet optimaal is: het

kan beter. Genoemde Evaluatienota en het MDW-rapport hebben samen de basis gevormd voor enerzijds vereenvoudiging en verbetering van de bouwregelgeving en anderzijds het zo nodig toevoegen of aanscherpen van voorschriften in het Bouwbesluit inzake maatschappelijk erkende doelstellingen die in de markt spontaan onvoldoende tot stand komen, zoals duurzaam bouwen, energiezuinigheid, sociale veiligheid en integrale toegankelijkheid. Bij eerdergenoemde brief van 19 februari 1998 bent u over de beleidskeuzen die daarbij aan de orde zijn, geïnformeerd. Het pakket wijzigingen waarmee die beleidskeuzen naar verwachting per 1 juli 2002 worden geïmplementeerd, heeft betrekking op:

- de bouwvergunningprocedure: vervallen meldingsprocedure; verruiming bouwvergunningstvrije categorie bouwwerken; introductie lichte bouwvergunningprocedure; landelijke uniformering/limitering indieningsvereisten voor aanvraag bouwvergunning; introductie gefaseerde vergunningverlening;
- het welstandstoezicht: aanscherping van het wettelijk welstandskader;
- de bouwtechnische regelgeving (Bouwbesluit en daarmee samenhangende ministeriële regelingen): betere leesbaarheid/toegankelijkheid door conversie van de structuur van het Bouwbesluit; inwerkingtreding van fase 2 (= vervangen van functionele eisen voor utiliteitsbouw door prestatie-eisen); afstemming met ARBO-voorschriften en met voorschriften ex Drank- en Horecawet; schrappen/aanscherpen/toevoegen van een aantal technische voorschriften (zie ook hierna, onder 4.2.1.); één ministeriële regeling die de huidige vijf regelingen vervangt.

Deze wijzigingen van de Woningwet en het gewijzigde Bouwbesluit zijn inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2001, nr. 518 respectievelijk nr. 410). De nieuwe algemene maatregelen van bestuur «Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken» en «Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning» zullen zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de Raad van State worden gepubliceerd.

2.3. Pakket 2: naleving, toezicht, controle en handhaving

Dit pakket wijzigingen van de bouwregelgeving dient primair ter implementatie van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie Alders (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) en van het actieprogramma «Verbetering handhaving bouwregelgeving», dat VROM en VNG medio december 2000 gezamenlijk hebben vastgesteld (Kamerstukken II 2000/2001, 27 600, XI, nr. 51). Het betreft vooral zaken op het terrein van (het uitoefenen van toezicht en controle op) de naleving van de bouwregelgeving en de handhaving daarvan door gemeenten. In onder meer de inspectierapporten van de (toenmalige) Inspecties Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening alsmede de rapporten van de commissies Oosting en Alders inzake de rampen te Enschedé en Volendam is duidelijk naar voren gekomen dat de naleving van de bouwregelgeving, het toezicht en de controle op die naleving alsmede het handhavend gemeentelijk optreden tegen geconstateerde overtredingen in de praktijk gebreken vertonen. Naar mijn oordeel ligt de belangrijkste opgave op het terrein van de bouwregelgeving de eerstkomende jaren bij het bereiken van een beter niveau van toezicht, controle en handhaving. De constatering van de commissie Alders dat de vigerende bouwregelgeving een adequaat toezichthoudend en handhavend overheidsoptreden niet in de weg staat, wordt in dit verband onderschreven. VROM zal door geïntensiveerd tweede-lijnstoelzicht erop aansturen dat die verbetering op het terrein van de bouwregelgeving in hoog tempo zal worden bereikt en zal op onderdelen de regelgeving aanpassen om de naleving en adequaat overheidsoptreden tegen geconstateerde overtredingen in de praktijk verder te stimuleren. Veel van de in deze brief aangegeven acties hangen direct of indirect daarmee samen (zie hierna, onder 3, 5 en 6).

2.4. Pakket 3: integratie/coördinatie van bouwgerelateerde voorschriften/procedures

Onderkend wordt dat de in de loop der tijd uitgedijde inhoudelijke bemoeienis van de overheid met allerlei aspecten van het bouwen een aanzienlijke regeldruk oplevert. Gelet op de daarbij in het geding zijnde belangen acht ik die brede bemoeienis naar inhoud evenwel ook nu nog voldoende gelegitimeerd. Na de grote dereguleringsoperatie in de jaren '80, die in de herziene Woningwet van 1992 en het Bouwbesluit heeft geresulteerd, en de implementatie van MDW «Bouwregelgeving» naar verwachting per 1 juli 2002 zie ik dan ook niet veel mogelijkheden om de inhoud van de bouwregelgeving verder te vereenvoudigen. Wanneer verder geschrapt zou worden, zouden risico's kunnen ontstaan ten aanzien van enkele essentiële maatschappelijke waarden (veiligheid, gezondheid, ruimtelijke kwaliteit) en zouden waarborgen ontbreken ten aanzien van de bijdrage die vanuit de gebouwde omgeving moet worden geleverd aan het bereiken van een aantal doelstellingen van Rijksbeleid (energiebesparing/CO₂-reductie, duurzaamheid/milieu). Voorts zou dan het risico van herregulering bestaan, dat wil zeggen dat voorschriften die in de bouwregelgeving door het Rijk worden geschrapt, elders weer als voorschrift worden opgenomen. Alsdan zou dat schrappen tamelijk zinloos zijn en mede ongewenst zijn in verband met de mogelijke door kruising van de door de bouwpraktijk gewenste systematiek van die voorschriften (landelijke uniforme prestatie-eisen op bouwwerkniveau met eenduidige bepalingsmethoden).

Verdere verbetering van de regelgeving zal vooral gevonden moeten worden in de wijze waarop de overheid (met name Rijk en gemeenten) haar brede bemoeienis met bouwwerken heeft vormgegeven. Zoals onder meer uit de rapporten inzake de MDW-projecten «Openbare inrichtingen» (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 207) en «Servicegerichte overheid» (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 245) blijkt, is sprake van cumulatie en grote versnippering van bouwgerelateerde regelgeving alsmede van een verkokerde uitvoering van al die voorschriften. Dit verschijnsel zorgt niet alleen voor forse administratieve lasten voor de ondernemende burger en bestuurlijke lasten voor met name gemeenten maar maakt dat totaal aan voorschriften ook complex, ondoorzichtig en moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. Voorts is die stapeling van inhoudelijke en procedurele voorschriften van het Rijk en gemeenten op allerlei deelterreinen van het bouwen door de Taskforce Woningbouwproductie aangemerkt als één van de oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproductie (Kamerstukken II 2001/2002, 27 559, nr. 29).

Op dit punt valt nog aanzienlijke vereenvoudigingswinst te behalen. In lijn met de nota Mensen, Wensen, Wonen en de kabinetsstandpunten inzake beide recente MDW-rapporten wil ik de oplossing vooral bereiken door een pakket wijzigingen, dat is gericht op integratie en coördinatie van bouwgerelateerde regelgeving en van de daarmee samenhangende vergunningverlening en handhaving alsmede op landelijke uniformering van procedurele en technische voorschriften die thans in de gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen (zie hierna, onder 5).

3. De ordening van taken en verantwoordelijkheden

3.1. Inleiding

De ordening van taken en verantwoordelijkheden die in de vigerende bouwregelgeving tot uitdrukking komt, voldoet op hoofdlijnen ook voor de eerstkomende jaren. Door allerlei ontwikkelingen is het evenwel gewenst om binnen het bestaande raamwerk enkele accentverschuivingen aan te brengen, in het bijzonder waar het de verdeling van taken

en verantwoordelijkheden tussen het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en de private sector betreft. In de eerste plaats zullen partijen nadrukkelijker worden aangesproken op de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden en zal dit waar nodig worden ondersteund door aanscherping van het wettelijk kader. In de tweede plaats zal de in het verleden ingezette landelijke uniformering van procedurele en technische voorschriften worden voortgezet, hetgeen op termijn zal kunnen resulteren in het vervallen van de figuur «gemeentelijke bouwverordening». Daarnaast wordt de toenemende invloed van Europa ook op het terrein van de bouwregelgeving steeds meer merkbaar.

3.2. Vangnetfunctie van de bouwregelgeving

Uitgangspunt bij de ordening van taken en verantwoordelijkheden is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk bij de burger (in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, ontwerper, bouwer, eigenaar) berust maar dat dwingende overheidsbemoeienis hierbij gerechtvaardigd is in verband met een aantal essentiële collectieve waarden en het kunnen bereiken van een aantal belangrijke sturingsdoelstellingen van de overheid. Naast dat bouwwerken moeten voldoen aan specifieke wensen en behoeften van hun gebruiker, moet ook gewaarborgd zijn dat zij geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's opleveren voor hemzelf en voor derden (bezoekers, burens, voorbijgangers, werknemers en, in voorkomend geval, medewerkers van hulpverleningsdiensten zoals politie en brandweer). Bovendien moeten bouwwerken niet in strijd zijn met het ten behoeve van het algemeen belang vastgestelde ruimtelijk-kwaliteitsbeleid (planologie, stedenbouw, welstand) en moeten zij waar mogelijk bijdragen aan het bereiken van overheidsdoelstellingen ten aanzien van, bijvoorbeeld, energiezuinigheid/CO₂-reductie en duurzaamheid/milieu. De primaire functie van de bouwregelgeving is dan ook: vangnet ter waarborging van deze doelstellingen. De bouwregelgeving biedt het daarvoor benodigde wettelijk kader in de vorm van procedurele en inhoudelijke ge- en verbodsbepalingen waaraan bij de (ver)bouw, het in stand houden, het gebruiken en het slopen van bouwwerken moet worden voldaan.

3.3. Overheidsrol ten aanzien van hogere bouwtechnische nieuwbouwkwaliteit

Een opdrachtgever van een bouwwerk beslist zelf of hij/zij bij nieuwbouw een hogere kwaliteit dan het in de bouwregelgeving vastgelegde minimale niveau wenst te realiseren. Zo'n hoger kwaliteitsniveau kan door de overheid momenteel (publiek- én privaatrechtelijk) niet voor alle kwaliteitsaspecten worden afgedwongen. In het kader van het recente convenant NEPROM/VNG/NVB/VROM inzake grond(prijs)beleid hebben NEPROM, VNG en NVB aangegeven het gewenst te achten dat die mogelijkheid alsnog geboden gaat worden voor zover het projectmatige nieuwbouw van woningen betreft. Bij die gelegenheid is afgesproken dat VROM de gedachtewisseling daarover met die organisaties de komende tijd zal voortzetten. Daarnaast heeft de Taskforce Woningbouwproductie het Rijk in dit verband aanbevolen eenduidig te regelen op welke terreinen de gemeente wel of geen aanvullende lokale eisen aan de kwaliteit van woningen mag stellen. Naar aanleiding daarvan bezie ik in samenspraak met genoemde organisaties momenteel of de huidige wettelijke regeling van de gemeentelijke rol op dit punt voldoende duidelijk is en, zo nee, op welke wijze alsnog duidelijkheid kan worden geschapen, alsmede of die regeling een belemmering voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van nieuwbouwprojecten vormt.

De gedachtewisseling spitst zich toe op ruimtelijke en bouwtechnische aspecten van projectmatige woningbouw. Bij de ruimtelijke aspecten gaat het, bijvoorbeeld, om afspraken op hoger schaalniveau (zoals het gewenste aantal m² vloeroppervlakte van woningen, de verdeling koop/huur en de verdeling naar prijsklassen) en op het niveau van complexen en individuele woningen (zoals de plaatsing van bergingen/tuinhuisjes en dakkapellen, parkeervoorzieningen). Gegeven het bestuurlijk primaat van gemeenten ten aanzien van de inhoudelijke normstelling van ruimtelijke aspecten, hebben gemeenten het treffen van regelingen op dat terrein binnen het wettelijk kader goeddeels in eigen hand (stedenbouwkundige plannen, bestemmingsplannen, welstandsnota en dergelijke).

In relatie tot de bouwregelgeving zijn vooral de bouwtechnische aspecten op het niveau van complexen en individuele woningen van belang (gewenste plafondhoogte van woningen, energiezuinigheid, beperking van de milieubelasting van toe te passen bouwmaterialen en dergelijke). Ik acht de huidige wettelijke regeling ten aanzien van zulke bouwtechnische aspecten op zich voldoende duidelijk: gemeenten mogen een hogere bouwtechnische nieuwbouwkwaliteit wel stimuleren maar zij kunnen eventuele aanvullende eisen noch publiekrechtelijk, noch privaatrechtelijk afdwingen. In dit verband breng ik mijn circulaire van 29 januari 1999 (MG 99-02) in herinnering, waarin op deze materie is ingegaan.

Ten aanzien van de vraag of de huidige regeling naar inhoud nog steeds de meest wenselijke is, geldt het volgende. Vooralsnog zie ik niet in hoe en waarom de technische bouwregelgeving, die slechts een minimaal te realiseren kwaliteitsniveau voorschrijft, in de praktijk een belemmering zou kunnen vormen voor het daadwerkelijk realiseren van een door projectontwikkelaar, bouwer en gemeente *gezamenlijk* gewenst hoger kwaliteitsniveau. Wanneer het de organisaties er om zou gaan dat de gemeente *eenzijdig* een hoger kwaliteitsniveau aan een projectontwikkelaar of bouwer moet kunnen gaan opleggen, acht ik vooralsnog een terughoudende opstelling op z'n plaats. Belangrijk oogmerk bij de introductie van landelijke uniforme technische minimumvoorschriften (Bouwbesluit) is namelijk geweest, dat paal en perk moest worden gesteld aan de toentertijd op dit punt bestaande gemeentelijke praktijken. Het opnieuw creëren van zo'n eenzijdige gemeentelijke afdwingmogelijkheid zou ons kunnen terugbrengen in de situatie die voor de introductie van het Bouwbesluit bestond en zou aldus de met dat besluit beoogde deregulering illusoir kunnen maken. In plaats van landelijke uniformiteit (en daarmee transparantie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) zouden we weer kunnen worden geconfronteerd met per gemeente en per bouwproject verschillende technische overheidseisen, hetgeen niet wenselijk is. Bovendien zou het dan kunnen gebeuren dat eisen die door het Rijk vanuit oogpunt van deregulering, vereenvoudiging van regelgeving, beperking van administratieve-lastendruk, vergroting van de zeggenschap van de burger en dergelijke uit de regelgeving worden geschrapt, als aanvullende gemeentelijke eisen weer terugkomen, hetgeen ook ongewenst is. Bij de te maken afweging speelt daarnaast het streven (zoals verwoord in de nota Mensen, Wensen, Wonen) naar meer zeggenschap en keuzevrijheid voor de burger een belangrijke rol. Vanuit dat streven bezien, is kwaliteit niet iets dat door een «één-tweetje» tussen gemeente en bouwwereld bepaald moet worden. De regierol van de gemeente moet naar mijn oordeel dan ook niet op het zeer concrete niveau van plafondhoogte en dergelijke zijn gericht maar veel meer op het scheppen van randvoorwaarden die tot de door de consument gewenste kwaliteit zullen leiden (bijvoorbeeld procesregie, kavelgewijze gronduitgifte, goede planologische en stedenbouwkundige planontwikkeling, kwaliteit van de openbare ruimte, aansluiting bij zorg- en dienstverleningsarrangementen, goede bereikbaarheid).

Wanneer in het overleg met bedoelde organisaties zou worden geconcludeerd dat de precieze reikwijdte van de huidige wettelijke regeling in de uitvoeringspraktijk onvoldoende duidelijk is, zal ik die duidelijkheid alsnog verschaffen, hetzij door voorlichting/kennisoverdracht hetzij door verduidelijking van de regeling. Zodra het overleg met de organisaties is afgerond en ik een definitief standpunt heb bepaald, zal ik u daarover informeren.

3.4. Landelijke uniformering van procedurele en technische voorschriften

Het wettelijk kader voor de bouwregelgeving wordt door het Rijk vastgesteld. Een aantal procedurele en technische voorschriften is daarin in de loop der tijd gedetailleerd en landelijk uniform uitgewerkt (bijvoorbeeld bouwvergunningprocedure; aanschrijvingsprocedure; procedurele aspecten welstandstoezicht; bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit; naar verwachting per 1 juli 2002: indieningsvereisten voor een aanvraag om bouwvergunning) maar op een aantal andere punten heeft de wetgever de uitwerking aan de gemeenteraad opgedragen (bijvoorbeeld het vaststellen van voorschriften inzake het gebruik en de sloop van bouwwerken). In de praktijk blijken gemeenten ten aanzien van laatstbedoelde punten niet of nauwelijks gebruik te maken van de hen daarbij toekomende beleidsruimte. Zij volstaan veelal met het onverkort overnemen van de model-voorschriften die de VNG hen ter zake aanreikt, omdat zij in het algemeen bij de procedurele voorschriften nauwelijks behoefte aan een eigen uitwerking hebben en dit bij de technisch-inhoudelijke voorschriften slechts op een enkel punt het geval is. In die behoefte aan lokaal maatwerk op specifieke punten zou ook kunnen worden voorzien wanneer de betreffende voorschriften bij wet en algemene maatregel van bestuur zouden worden gegeven en gemeenten daarbij beleidsruimte zou worden geboden ten behoeve van het op die punten gewenste lokale maatwerk. Overeenkomstig VNG-voorstel zullen de daarvoor in aanmerking komende aspecten, die thans in de bouwverordeningen zijn geregeld, dan ook landelijk gaan worden geuniformeerd. De betreffende wijzigingen van de bouwregelgeving zullen zo mogelijk op 1 januari 2004 (uniformering van sloopvoorschriften, inclusief voorschriften inzake scheiding van sloopafval) en voor het overige op 1 januari 2006 in werking kunnen gaan treden.

3.5. Certificering

Het eerste-lijnstoezicht op de naleving van de bouwregelgeving wordt door gemeenten uitgeoefend. Dit brengt met zich dat de kwaliteit van dat toezicht sterk afhankelijk is van de wijze waarop en de mate waarin gemeenten dat toezicht in de praktijk uitoefenen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, behoeft die praktijkuitoefening verbetering en is het in hoog tempo bereiken van een adequaat toezichthoudend en handhavend overheidsoptreden de belangrijkste opgave op het terrein van de bouwregelgeving in de eerstkomende periode. Het eerste-lijnstoezicht in de vorm zoals wij die momenteel hebben, is evenwel geen doel op zich maar een middel om de naleving van de bouwregelgeving te waarborgen. Certificering kan ook de benodigde waarborgen geven, mits uiteraard de certificaten voldoende betrouwbaar zijn. In de bouwsector is in de loop der tijd een uitgebreid privaat stelsel opgebouwd om in deze betrouwbaarheid te voorzien met betrekking tot bouwmaterialen en bouwdelen (= geaccrediteerde certificering). Dit stelsel wordt gekenmerkt door een onafhankelijk toezicht op het tot stand komen en het gebruik van certificaten en de daaraan ten grondslag liggende beoordelingsrichtlijnen. Op grond van de vigerende bouwregelgeving heeft het gebruik van onder accreditatie tot stand gekomen certificaten voor bouwmaterialen en bouwdelen thans reeds enige doorwerking in de bouwvergunning-

procedure. Wanneer de vergunningaanvrager aangeeft gebruik te maken van een bouw materiaal of -deel waarvoor een door de Minister van VROM erkend productcertificaat is afgegeven (= erkende kwaliteitsverklaring), wordt geacht te zijn voldaan aan de eisen die daaraan in het Bouwbesluit worden gesteld en wordt de vergunningaanvraag mitsdien door de gemeente op die aspecten niet inhoudelijk getoetst. Aldus wordt aangesloten bij het in de bouwsector bestaande private stelsel en wordt tevens de toezichthoudende taak van de gemeente verlicht.

Mede in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie Alders wordt door het Rijk onderzocht in hoeverre geaccrediteerde certificering op termijn nadere mogelijkheden kan gaan bieden als instrument bij het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving (actiepunt 32). Daarbij kan, bijvoorbeeld, worden gedacht aan certificering van de bouwtechnische toets in het kader van de bouwvergunningprocedure, certificering van het feitelijk toezicht tijdens de bouw en certificering van het feitelijk bouw-, gebruiks- en installatietechnisch toezicht in de gebruiksfase van een bouwwerk. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: de borging van de kwaliteit van de certificaten en van de daarbij behorende certificatiestructuur alsmede de uitwerking van de taken en verantwoordelijkheden van de overheid in zo'n gewijzigde toezichtstructuur. Wat dat laatste betreft gaan de gedachten ernaar uit dat de systeemverantwoordelijkheid bij het Rijk behoort te berusten en dat de overheid ook verantwoordelijk dient te blijven voor het geven van de technisch-inhoudelijke kwaliteitsvoorschriften waaraan bouwwerken ten minste moeten voldoen, en voor de handhaving van die voorschriften. Het is in dit verband niet de bedoeling om de bestaande «traditionele» toezichtstructuur af te schaffen. Gedacht wordt aan het bieden van de keuzemogelijkheid aan de burger om de bouwtechnische toets in het kader van de bouwvergunningprocedure en het feitelijk toezicht tijdens de bouw hetzij op de «traditionele» manier door de gemeente, hetzij via geaccrediteerde certificering te laten verlopen (= vrijwillige certificering), waarbij dit ook tot uitdrukking zou kunnen komen in de hoogte van de verschuldigde bouwleges. Ten aanzien van het feitelijk bouw-, installatie- en gebruikstechnisch toezicht in de gebruiksfase van een bouwwerk wordt wel bezien of een vorm van geaccrediteerde certificering verplicht zou moeten gaan worden gesteld (zie hierna, onder 3.6.). De uitkomsten van deze onderzoeken zullen worden betrokken bij de eerderbedoelde herbezinning op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en de private sector. Zodra deze onderzoeken zijn afgerond, zal ik u over de uitkomsten daarvan en de daarmee samenhangende beleidskeuzen informeren (planning: ultimo 2002/begin 2003). De eventuele implementatie van die beleidskeuzen zal onderdeel zijn van het derde pakket wijzigingen van de bouwregelgeving dat naar verwachting op 1 januari 2006 in werking zal kunnen treden.

Voor de goede orde: die onderzoeken laten de noodzaak om in hoog tempo tot een verbetering van de huidige toezichts- en handhavingspraktijk te komen, onverlet. In verband met diezelfde noodzaak kan de inwerkingtreding van het tweede wijzigingspakket, dat die verbetering beoogt te stimuleren, niet wachten tot duidelijk is hoe de toezichtstructuur op termijn eventueel ingericht zal gaan worden. Ook gemeenten moeten met de verbetering van het toezicht niet wachten tot het tweede (en derde pakket) in werking zijn getreden. Op dat punt geldt eenvoudig hetgeen de commissie Alders reeds heeft geconcludeerd: «We moeten nu gewoon aan de slag en gaan uitvoeren wat we eerder met z'n allen hebben afgesproken!».

3.6. *Gebouwdossier*

Zoals hiervoor aangegeven, heeft het onderzoek naar de nadere mogelijkheden van geaccrediteerde certificering tevens betrekking op de bijdrage die certificering mogelijk kan gaan leveren als instrument bij het toezicht op de (bouw-, installatie- en gebruikstechnische) kwaliteit van bouwwerken in de gebruiksfase. Op dit punt bestaat een nauwe relatie met het OPB-voorstel voor introductie van een gebouwdossier. Dit voorstel is onderdeel van de OPB-uitwerking van zijn visie op de toekomst van de bouwregelgeving, die dat overlegplatform op mijn verzoek heeft uitgebracht en die ter kennisneming bij deze brief is gevoegd. In hoofdstuk 2 van die OPB-uitwerking is een uitgebreide beschrijving van het voorstel voor introductie van een gebouwdossier opgenomen, waarnaar ik hier korthedshalve verwijs. Vanuit de optiek van de bouwregelgeving bezien, is de waarde van zo'n gebouwdossier met name dat een accuraat beeld ontstaat over de feitelijke technische kwaliteit van een bouwwerk ten tijde van de oplevering en tijdens het gebruik (= functiebox 2 van het OPB-voorstel). Die informatie kan tegelijkertijd dienen als grondslag voor een oordeel over het wel/niet voldoen van dat bouwwerk aan de daarop betrekking hebbende technische bouwvoorschriften. Door periodieke keuring kan het statusrapport actueel worden gehouden. Geaccrediteerde certificering kan waarborgen dat de informatie uit het statusrapport voldoende betrouwbaar is. Het statusrapport stelt in de eerste plaats de eigenaar/beheerder/gebruiker van het bouwwerk in staat om eventueel geconstateerde technische tekortkomingen te herstellen. Aldus wordt de burger nadrukkelijker aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bouwwerk. De informatie uit het statusrapport is daarnaast ook voor gemeenten relevant: het biedt hen informatie die van belang is bij het uitoefenen van hun wettelijke toezichtstaak met betrekking tot de naleving en handhaving van de (bouw-, installatie- en gebruiks-)technische bouwregelgeving en bij het formuleren van een op bestaande bouwwerken gericht kwaliteitsbeleid. In dit verband attendeer ik er voor zover nodig op, dat ook in het rapport van de commissie Alders aandacht is gevraagd voor mogelijkheden om op basis van een gebouwdossier de naleving van technische bouwen gebruiksvoorschriften te verbeteren (actie 21).

Het OPB ziet naast de functie van actueel en betrouwbaar statusrapport ook nog enkele andere mogelijke functies voor het gebouwdossier. De algemene (deels administratieve) gegevens uit het gebouwdossier zijn mede van belang in het kader van de publieke registratie van vastgoedgegevens (= functiebox 1 van het OPB-voorstel). Afhankelijk van de aard van de gegevens die naast die algemene en de technische informatie uit het statusrapport in het gebouwdossier worden opgenomen, kan dat dossier tevens dienen als keuzegids voor kandidaat-kopers of -huurders van het bouwwerk (= functiebox 3) en als gebruikershandleiding voor het veilig en gezond gebruik en onderhoud van dat bouwwerk (= functiebox 4). Dit vergroot de transparantie van het marktaanbod en maakt het naar OPB-oordeel op termijn wellicht tevens mogelijk om een aantal bruikbaarheidseisen uit de bouwregelgeving te gaan schrappen.

Ik ben met het OPB van oordeel dat een gebouwdossier allerlei mogelijkheden biedt maar acht dit OPB-voorstel nog onvoldoende uitgewerkt om een voldoende gefundeerde beslissing over eventuele wettelijke verankering in de bouwregelgeving te kunnen nemen. De benodigde nadere concretisering van dat voorstel zal als volgt ter hand worden genomen. Ten aanzien van de algemene gegevens uit het gebouwdossier (= functiebox 1) zal die nadere concretisering worden ingebed in het lopende project «Authentieke Basisregistratie Gebouwen» (ABG), dat op standaardisatie van vastgoedgegevens is gericht. Voor het overige wil ik de nadere concretisering in eerste instantie richten op functiebox 2, dat wil zeggen

de functie van actueel en betrouwbaar statusrapport over de feitelijke bouw-, installatie- en gebruikstechnische kwaliteit van bepaalde categorieën gebouwen (te denken valt aan gebouwen met een hoog brandveiligheidsrisico zoals gebouwen met een horeca-, onderwijs- of zorgfunctie, pensions en studentenhuizen), voor zover die kwaliteit uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid van belang is. Ik acht die voorlopige inperking om meerdere redenen gerechtvaardigd: de nadere concretisering wordt zo in eerste instantie toegespitst op de maatschappelijk meest urgente kwaliteitsaspecten van de meest risicovolle categorieën bouwwerken, en de doorlooptijd, de kosten en het afbreukrisico van de concretisering blijven beperkt doordat die concretisering niet in één keer alle mogelijk denkbare functies en toepassingsmogelijkheden van een gebouwdossier omvat. De nadere concretisering van de functieboxen 3 (keuzegids) en 4 (gebruikershandleiding) dient naar mijn mening primair door de markt zelf ter hand te worden genomen. In overleg met het OPB zal worden gezien of in dat verband faciliterende acties van het Rijk nodig zijn. Daarnaast zal ook de toekomstige rol en positie van het Overlegplatform Bouwregelgeving zelf, in de tweede helft van dit jaar nader worden besproken. De instellingsbeschikking, die eind 2001 afliep, is daarom voorlopig voor één jaar verlengd.

In de nadere concretisering van functiebox 2 (technisch statusrapport) dient een groot aantal vragen te worden beantwoord over zaken zoals:

- de gewenste verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de eigenaar van het bouwwerk, de gemeente en het Rijk en de gewenste inrichting van de certificeringsstructuur;
- de gewenste reikwijdte van een eventuele wettelijke rapportverplichting (naar inhoud en naar categorieën bouwwerken);
- de gewenste reikwijdte, methodiek en periodiciteit van de keuringen;
- de financiële aspecten (zoals kosten) en de administratieve en bestuurlijke lasten voor de eigenaar en de gemeente (inclusief verkenning van de mogelijkheden die ICT-toepassingen wellicht kunnen bieden om de lasten voor de eigenaar en de gemeente te beperken). Vermeden moet worden dat een te ver doorschietende bureaucratie van verplichte dossiervorming bij gebouweigenaren en gemeenten zou gaan ontstaan;
- privacy- en openbaarheidsaspecten. Het statusrapport is een document over een privaat eigendom. Dat rapport kan alleen maar een functie voor derden zoals gemeenten en (kandidaat)gebruikers van een bouwwerk hebben wanneer zij op enigerlei wijze kennis kunnen nemen van de in dat rapport vervatte informatie. Dit veronderstelt een vorm van openbaarheid. Moet het statusrapport integraal openbaar zijn of slechts voor zover het betreft de informatie waarin conclusies zijn opgenomen over het wel/niet voldoen aan de technische overheidsvoorschriften; actieve openbaarheid richting gemeente en passieve openbaarheid richting (kandidaat-)gebruikers en bureaus van het bouwwerk?
- uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid en sanctiemogelijkheden.

Aan de hand van de nadere concretisering zal tevens worden gezien of het nodig en wenselijk is om vervolgens ook nog een nadere concretisering te laten plaatsvinden met betrekking tot andere kwaliteitsaspecten (zoals de energiestaat van woningen/gebouwen) en andere categorieën bouwwerken.

Naar verwachting begin 2003 zult u over de uitkomsten van de concretisering worden geïnformeerd.

Ik ben voorts van mening dat met de hier geschetste nadere concretisering van het technisch statusrapport tevens een stap wordt gezet in de richting van een grotere transparantie van de kwaliteit van huurwoningen. Ik heb reeds op dit belang gewezen in de reactie die ik bij brief van

3.7. Europa

Ook op het terrein van de bouwregelgeving wordt de toenemende invloed van Europese regelgeving steeds meer merkbaar. Al sinds langere tijd moeten (nieuwe en wijzigingen van) nationale technische bouwvoorschriften vóór hun inwerkingtreding ter notificatie aan Brussel worden voorgelegd, zodat andere lidstaten daarvan kennis kunnen nemen en bezwaar kunnen maken, indien zij van mening zijn dat deze voorschriften tot handelsbelemmeringen leiden. Maar de invloed van Europa wordt ook meer direct in de technische bouwregelgeving van de lidstaten zelf merkbaar. Zo moeten bouwproducten op grond van de Europese Richtlijn Bouwproducten voorzien (gaan) worden van een zogenoemde CE-markering als bewijs dat de eigenschappen van dat produkt zijn getest conform de in Europees verband afgesproken testmethoden. Door de CE-markering kunnen bestaande handelsbelemmeringen in het bouwproductenverkeer tussen de lidstaten worden opgeheven en is er tevens een minimum kwaliteitsniveau gewaarborgd. Een bijkomend voordeel is dat de consument uniforme en daarmee transparante produktinformatie wordt geboden. De CE-markering op bouwproducten wordt reeds door fabrikanten op een eerste reeks bouwproductgroepen aangebracht. Naar verwachting zal binnen een tijdsbestek van vijf jaar het gros van de bouwproducten van de CE-markering moeten worden voorzien. Daarnaast leidt de Europese harmonisatie van normen voor de bouw tot een verdergaande aanpassing van de nationale technische bouwvoorschriften. Dit is concreet aan de orde ten aanzien van de Europese brandclassificatie (Euro-brandklassen) en de Europese normen voor constructieve veiligheid (Eurocodes).

Implementatie van de Europese Richtlijn Bouwproducten in de Nederlands bouwregelgeving heeft consequenties voor de manier waarop «materiaalgedrag bij brand» in het Bouwbesluit wordt voorgeschreven. De huidige verwijzing naar nationale brandklassen zal plaats moeten maken voor een verwijzing naar Europese brandclassificatie. Die Euro-brandklassen zijn gebaseerd op Europees geharmoniseerde brandtesten. Verwacht wordt dat deze Europese brandclassificatie binnen een tijdsbestek van circa vijf jaar voor het gros van de bouwproducten van toepassing is. Voor die tijd is sprake van een duaal stelsel: lidstaten kunnen hun nationale regelingen handhaven naast de Europese classificatie. Een tijdige aanpassing van het Bouwbesluit aan die stapsgewijze implementatie, die is afgestemd op de Brusselse agenda, is daarbij van belang. Lidstaten behouden conform het subsidiariteitsbeginsel overigens de bevoegdheid om zelf te bepalen welk brandveiligheidsniveau zij in hun nationale bouwregelgeving willen waarborgen. Dat betekent, bijvoorbeeld, dat produkt X straks weliswaar in een bepaalde Europese brandklasse zal zijn ingedeeld maar dat elke lidstaat zelf bepaalt of, en zo ja, onder welke voorwaarden de toepassing van dat produkt in dat land vanuit oogpunt van brandveiligheid is toegestaan. Een soortgelijk verhaal geldt grosso modo ten aanzien van de Eurocodes die worden opgesteld op het gebied van constructieve veiligheid: ook daarbij gaat het om de totstandkoming van in Europees verband geharmoniseerde normen waarnaar verwezen zal worden in de nationale bouwregelgeving: de lidstaten bepalen ook hier zelf via een Nationale Annex het gewenste veiligheidsniveau. Dit in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, wat inhoudt dat lidstaten bevoegd zijn en blijven tot het zelf vaststellen van het gewenste kwaliteitsniveau van bouwwerken.

4. De inhoud: vastleggen van de minimaal noodzakelijke kwaliteit

Materieel omvat de bouwregelgeving voorschriften van ruimtelijke en technische aard, die zowel op nieuwe als bestaande bouwwerken betrekking hebben.

4.1. Ruimtelijke bouwvoorschriften

De ruimtelijke bouwvoorschriften in enge zin (Woningwet en bouwverordening) bevatten voorschriften met betrekking tot welstand, micro-planologie en stedenbouw (inclusief parkeren). Doel van die voorschriften is om een minimaal wenselijk geachte ruimtelijke kwaliteit van bouwwerken en van de omgeving van die bouwwerken te waarborgen. De komende wijziging van de Woningwet naar verwachting per 1 juli 2002 (Stb. 2001, 518), waarmee het wettelijk kader voor het uitoefenen van welstandstoezicht wordt aangescherpt, zal geen essentiële verandering brengen in het gemeentelijk primaat om – binnen het gegeven wettelijk kader – zelf materiële invulling te geven aan het ruimtelijk-kwaliteitsbeleid. De gemeente zal, bijvoorbeeld, zelf kunnen bepalen of zij wettelijk welstandstoezicht wil uitoefenen en, zo ja, of dat toezicht zich moet uitstrekken tot het gehele gemeentelijk grondgebied of alleen de meest kwetsbare delen daarvan alsmede of dat toezicht wel of niet stringent moet zijn. Ik ben van oordeel dat met dat aangescherpte wettelijk welstandskader voldoende basis wordt gelegd voor de alom gewenste vernieuwing van het welstandstoezicht.

Of in de praktijk binnen dat aangescherpte kader daadwerkelijk materiële vernieuwing tot stand zal komen, is vooral afhankelijk van de wijze waarop gemeenten daaraan invulling en uitvoering zullen geven. Ik zal de praktijkontwikkelingen op dat terrein monitoren. Belangrijke aandachtspunten daarbij zullen zijn in hoeverre gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om delen van hun grondgebied welstandsvrij te verklaren alsmede in hoeverre het welstandstoezicht wordt ingebed in een breder beleid ten aanzien van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Dat kwaliteitsbeleid moet meer omvatten dan alleen maar het eenmalig vaststellen en vervolgens implementeren van een gemeentelijke welstandsnota. De uitdaging is vooral om wensen van individuele en groepen vragers op de woningmarkt te combineren met een verantwoord niveau van ruimtelijke kwaliteit. Diverse nieuwbouwprojecten in ons land tonen aan dat dit zeker geen onmogelijke opgave is mits de gemeente op basis van een gedegen marktanalyse vooraf een heldere kwaliteitsvisie ontwikkelt op de gewenste ontwikkeling van een gebied. Uit zo'n marktanalyse zal soms voortvloeien dat het accent vooral gelegd moet worden op individueel opdrachtgeverschap (= accent op kwaliteit openbare ruimte en stedenbouwkundige opzet van het gebied; op het niveau van de individuele woning weinig tot geen randvoorwaarden met betrekking tot stedenbouw en welstand) en soms dat ook op het niveau van de individuele woning stringenter randvoorwaarden moeten worden vastgesteld omdat anders een aan de vraagzijde van de woningmarkt specifiek gewenst type woonmilieu niet kan worden gerealiseerd. In het eerste geval staat de zeggenschap van de burger over de eigen woning centraal en in het tweede geval diens keuzevrijheid. In beide gevallen is de rol van het welstandstoezicht evenwel wezenlijk beperkt dan tot nu toe vaak het geval was. Lokaal bestaat naar mijn oordeel nu nogal eens teveel koudwatervrees om meer ruimte voor de marktvraag te bieden: de burger wil immers zelf ook een behoorlijke kwaliteit en zeker bij een helder gemeentelijk kwaliteitsbeleid hoeft niet voor welstandsexcessen te worden gevreesd.

Zoals toegezegd tijdens de mondelinge behandeling van het ontwerp-Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouw-

werken door de Eerste Kamer zal de bij de wetwijziging voorziene evaluatie ultimo 2004 worden uitgevoerd. Conform mijn toezeggingen zal bij de monitoring en de evaluatie onder meer aandacht worden besteed aan de praktijkontwikkeling van het welstandstoezicht (zoals de ervaringen met de stadsbouwmeester als éénpersoonswelstandscommissie) en het bouwvergunningsvrije bouwen (zoals de effecten op de kwaliteit in diverse type wijken en in landelijk gebied; burenaspect, e.d.). Indien bij de evaluatie blijkt dat gemeenten onvoldoende invulling en uitvoering aan de beoogde vernieuwing van het welstandstoezicht hebben gegeven, zal worden bezien of het wettelijk welstandskader verder moet worden aangepast door, bijvoorbeeld, de wettelijke monopoliepositie van welstandscommissies bij het uitbrengen van welstandsadviezen te laten vervallen, of door in plaats van het huidige preventieve welstandstoezicht met repressief welstandstoezicht te volstaan.

4.2. Bouwtechnische voorschriften

4.2.1. Bouwtechnische voorschriften ten aanzien van nieuwbouw

Sinds de inwerkingtreding van het Bouwbesluit (1992) gelden in ons land uniforme bouwtechnische voorschriften voor het oprichten van bouwwerken. Deze nieuwbouwvoorschriften zijn in beginsel tevens van toepassing op het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen en het vergroten van bestaande bouwwerken. Doel van die voorschriften is de maatschappelijk en politiek minimaal noodzakelijk geachte bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken te waarborgen. Die vangnetfunctie heeft wettelijk betrekking op vijf pijlers: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid/CO₂-reductie en duurzaamheid/milieu.

Na 1992 is het Bouwbesluit op onderdelen enkele malen aangepast. De eerstvolgende wijziging zal naar verwachting op 1 juli 2002 in werking treden. Zoals hiervoor, onder 2.1., reeds opgemerkt, is in mijn ogen door die laatstgenoemde wijziging een set bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit en ministeriële regeling) beschikbaar gekomen, die de eerstkomende jaren naar vorm en inhoud niet ingrijpend aangepast hoeft te worden, maar is inhoudelijke aanpassing op enkele onderdelen noodzakelijk of zal die noodzaak daarvan in de komende periode mogelijk alsnog naar voren kunnen komen. Toegespitst op de afzonderlijke pijlers van het Bouwbesluit gaat het kort weergegeven om de volgende wijzigingen.

Veiligheid

Naar verwachting per 1 juli 2002 wordt de eis met betrekking tot brandwerendheid van inwendige scheidingsconstructies, inclusief deuren, in woningen vervangen door een eis met betrekking tot de verplichte aanwezigheid van op het elektriciteitsnet aangesloten rookmelders.

Tevens worden de eisen met betrekking tot de op- en aantrede van trappen («luie trappen») aangescherpt; deze wijziging treedt op verzoek van de bouwpraktijk eerst per 1 januari 2003 in werking.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Alders en mijn brieven van 6 februari 2001 (DBD 2 001 014 796/Z3028 574) en 29 augustus 2001 (DBD 200 108 9502/Z3028 574) is het beeld dat de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit in het algemeen afdoende zijn. Momenteel wordt bezien of nadere invulling op specifieke onderdelen nodig is. Die onderdelen betreffen studentenhuisvesting/kamerverhuur en «nieuwe bouwvormen» (ondergronds bouwen, hoogbouw van meer dan 70 meter hoog en zogenoemde grote brandcompartimenten).

Tevens wordt bezien of actualisering nodig is van de voorschriften inzake gas- en elektrische leidingen binnen gebouwen (inclusief de afstemming tussen die voorschriften en de ter zake geldende aansluitvoorwaarden). Daarnaast zullen de veiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit moeten

gaan worden aangepast in verband met de Europese harmonisering van normen inzake constructieve veiligheid en brandveiligheid (zie hiervoor, onder 3.7.).

Gezondheid

Naar verwachting per 1 juli 2002 worden de eisen met betrekking tot contactgeluid-isolatie tussen woningen aangescherpt.

Naar verwachting nog dit jaar zullen in het Staatsblad eisen worden gepubliceerd ter beperking van de concentratie van radon en externe straling in ruimten in woningen (= stralingsprestatienorm SPN).

In het verlengde van de notitie «Gezondheid en Milieu», die u op 9 november 2001 is toegezonden (Kamerstukken II 2001/2002, 28 089, nr. 1) zal u naar verwachting nog in deze kabinetsperiode een actieprogramma «Milieu en Gezondheid» worden aangeboden. Hierin wordt onder meer een gedeelte over gezondheid in gebouwen opgenomen. Acties uit dit programma kunnen eventueel op termijn leiden tot aanpassing van enkele voorschriften van het Bouwbesluit.

Bruikbaarheid

Naar verwachting per 1 juli 2002 worden de eisen met betrekking tot de toegankelijkheid van utiliteitsgebouwen voor mensen met een fysieke functiebeperking, aangescherpt.

Tevens worden de eisen met betrekking tot de minimale plafonden deurhoogte aangescherpt. Op verzoek van de bouwpraktijk zullen die wijzigingen eerst op 1 januari 2003 in werking gaan treden.

Nadat per 1 januari 1999 reeds de inrichtingseisen voor keuken-, bad- en toiletruimten zijn geschrapt, worden naar verwachting per 1 juli 2002 onder meer ook de eisen inzake de verplichte aanwezigheid van een opstelplaats voor wasapparatuur en de verplichte aanwezigheid van berg-ruimte, buitenruimte en radio-, t.v.- en telefoonaansluitingen geschrapt.

Ten aanzien van de per 1 januari 2003 in het Bouwbesluit resterende bruikbaarheidsvoorschriften ben ik de volgende mening toegedaan. Idealiter zou de technische bouwregelgeving- met uitzondering van eisen in verband met een goede toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met fysieke functiebeperking – geen voorschriften over bruikbaarheid behoeven te bevatten. Zij vormen hoe dan ook een beperking van de keuzevrijheid en zeggenschap van de consument. Bovendien moet de bruikbaarheid van gebouwen naar mijn oordeel worden aangemerkt als een aangelegenheid die bij een goede werking van vraag en aanbod op de gebouwenmarkt zichzelf voldoende moet kunnen reguleren. Ten aanzien van de bruikbaarheidseisen die al eerder in deze kabinetsperiode zijn geschrapt dan wel per 1 juli aanstaande worden geschrapt, mag in redelijkheid worden gesteld dat de betreffende kwaliteitsaspecten ook zonder dwingende overheidsvoorschriften door de markt op voldoende niveau zullen worden gerealiseerd; te meer, omdat het daarbij vooral gaat om aspecten die in gebouwen ook voor leken goed zichtbaar en herkenbaar zijn.

Geconstateerd moet echter worden dat de huidige werking van het marktmechanisme ten aanzien van enkele andere bruikbaarheidsaspecten onvolkomenheden vertoont. De kwaliteit van nieuwe gebouwen ontstijgt in bepaalde opzichten regelmatig niet het bruikbaarheidsniveau dat door het Bouwbesluit minimaal wordt voorgeschreven: een hogere gebruikskwaliteit komt op de markt niet altijd spontaan tot stand. Bovendien is het gerealiseerde kwaliteitsniveau veelal gebaseerd op de (verwachte) wensen van de eerste gebruiker van het gebouw en niet op eventuele wensen van latere gebruikers. In dat geval is de toekomstige bruikbaarheid van zo'n gebouw geringer dan wenselijk en (veelal zonder veel meer-kosten) mogelijk is. De aanscherping van de hiervoor genoemde bruikbaarheidseisen heeft dan ook met name betrekking op aspecten die

mede voor de toekomstige bruikbaarheid van gebouwen van belang zijn. Daarmee is onder meer ook het milieubelang gediend: minder sloop- en bouwafval omdat gebouwen die ook op toekomstige bruikbaarheid gebouwd en uitgerust zijn, in het algemeen een langere economische levensduur zullen hebben en technisch minder snel en minder vaak behoeven te worden aangepast.

Dergelijke eisen in het Bouwbesluit blijven nodig zolang de marktwerking niet spontaan in een verantwoord bruikbaarheidsniveau resulteert. Bij de nadere concretisering van het OPB-voorstel met betrekking tot een gebouwdossier zal worden bezien of dat dossier zodanig kan worden ingericht, dat kandidaat-gebruikers van een gebouw vooraf duidelijk is op welk kwaliteitsniveau aan de betreffende bruikbaarheidseisen wordt voldaan (zie ook 3.6.). Afhankelijk van die concretisering zal worden bezien of die eisen alsnog uit het Bouwbesluit geschrapt kunnen gaan worden. In verband met hun beperkte aantal zou de daadwerkelijke vereenvoudigingswinst van het schrappen van bruikbaarheidsvoorschriften overigens niet al te omvangrijk zijn.

Energiezuinigheid/CO₂-reductie

Zoals aangegeven in mijn brief van 27 november 2001 inzake de intensivering van het klimaatbeleid voor de gebouwde omgeving (Kamerstukken II 2001/2002, 26 603, nr. 36) zullen de energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen naar verwachting per 1 juli 2002 worden aangescherpt. De haalbaarheid van die inwerkingtredingsdatum is afhankelijk van de voortgang van de reguliere procedures met betrekking tot aanscherping van die eisen. Wanneer 1 juli 2002 niet haalbaar blijkt, zal de aanscherping per 1 januari 2003 plaatsvinden. Eventuele verdere aanscherpingen van de energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen en voor woningen, die per 1 januari 2000 reeds waren aangescherpt, zijn mede afhankelijk van technologische ontwikkelingen.

Duurzaamheid/milieu

Conform de MDW-uitwerkingsbrief van het vorige kabinet van 19 februari 1998 is in deze kabinetsperiode de aanzet gegeven voor de materiële verankering van duurzaam bouwen in de bouwtechnische regelgeving en voor de landelijke uniformering van de eisen met betrekking de scheiding van bouw- en sloopafval. Naar verwachting per 1 januari 2005 zullen in het Bouwbesluit prestatie-eisen worden opgenomen ter beperking van de totale milieubelasting van de bij nieuwbouw van woningen toe te passen materialen. Zo mogelijk per 1 januari 2004 zullen de eisen met betrekking tot scheiding van sloopafval, die thans in de gemeentelijke bouwverordening zijn opgenomen, bij algemene maatregel van bestuur op basis van de Woningwet landelijk worden geüniformeerd.

Bij afzonderlijke brief over het beleid inzake duurzaam bouwen wordt u een dezer dagen uitgebreider over de doorwerking van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving geïnformeerd.

Conform OPB-advies zal overigens bij nader inzien worden afgezien van de introductie van een waterprestatienorm in het Bouwbesluit. Bij de uitwerking van dit voornemen is namelijk gebleken dat zo'n normering in regelgeving meer zwakke dan sterke kanten heeft. Knelpunt is onder meer dat opdrachtgevers tijdens de bouw nogal eens hun sanitairkeuze veranderen.

Algemeen

Naar verwachting per 1 juli 2002 zal de structuur van het Bouwbesluit conform VNG-model zijn gewijzigd (= conversie van het Bouwbesluit). De leesbaarheid en toegankelijkheid van dat Besluit worden daardoor vergroot. In het kader van die conversie wordt tevens een aantal technische verbeteringen en verduidelijkingen in het Bouwbesluit aangebracht. Om de gebruiksvriendelijke toepassing van dat Besluit verder te

vergroten, wordt de geconverteerde tekst tevens in digitale vorm beschikbaar gesteld (inclusief zogenoemd «slim zoekprogramma» zodat de gebruiker snel z'n weg in het Bouwbesluit zal kunnen vinden). Per diezelfde datum zullen voorts zoveel mogelijk voorschriften voor utiliteitsgebouwen zijn omgezet in prestatie-eisen (zoals voor woningen reeds sinds 1992 het geval was) en zullen de vijf huidige ministeriële regelingen op basis van het Bouwbesluit in één regeling zijn geïntegreerd. Verder worden per diezelfde datum aan het Bouwbesluit enkele voorschriften toegevoegd die voortvloeien uit de materiële afstemming van het Bouwbesluit met ARBO-voorschriften en met voorschriften van het Drank- en Horecabesluit.

Voorts zal bezien gaan worden hoe de bouwtechnische voorschriften inzake woonwagens de komende tijd zodanig aangepast kunnen worden dat zij beter aansluiten op de tegenwoordig geproduceerde woonwagens. Tevens zal bezien gaan worden of de afstemming tussen een aantal Bouwbesluitvoorschriften en voorschriften van het Ministerie van OC&W inzake onderwijsgebouwen nog voldoende actueel is.

Verder zal op termijn uit de door het kabinet voorgestane herregulering van bouwgerelateerde voorschriften naar verwachting ook een overheveling van bouwtechnische voorschriften uit andere regelgeving naar het Bouwbesluit kunnen gaan voortvloeien (zie ook hierna, onder 5).

4.2.2. Bouwtechnische voorschriften ten aanzien van bestaande bouw

Ten aanzien van bestaande bouwwerken bevat het Bouwbesluit absolute bodemniveaus waaraan die bouwwerken vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid altijd minimaal moeten voldoen. Op grond van de Woningwet zijn gemeenten verplicht tot het doen uitgaan van een aanschrijving wanneer een bestaand bouwwerk onder zo'n bodemniveau uit zakt. Mits de noodzaak daarvan door hen in het concrete geval voldoende wordt gemotiveerd, zijn zij daarnaast bevoegd om het kwaliteitsniveau van een bestaand bouwwerk door aanschrijving te verhogen tot een niveau dat ligt tussen dat absolute bodemniveau en het kwaliteitsniveau voor nieuwbouw. Die wettelijke systematiek maakt lokaal maatwerk mogelijk door, bijvoorbeeld, bovenminimale bouwtechnische brandveiligheidseisen te stellen ten aanzien van bestaande gebouwen waarvan het brandveiligheidsrisico als te groot wordt beschouwd. Zoals onder meer in het rapport van de commissie Alders is gesignaleerd, schenken gemeenten in het algemeen onvoldoende aandacht aan de technische kwaliteit van bestaande gebouwen en maken zij veelal niet of nauwelijks gebruik van de wettelijke mogelijkheid om een specifiek kwaliteitsbeleid ten behoeve van lokaal maatwerk te ontwikkelen. Aangezien hierbij de essentiële waarden «veiligheid» en «gezondheid» in het geding zijn, wordt dit niet aanvaardbaar geacht. Conform het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie Alders zullen gemeenten dan ook worden gestimuleerd om hun toezichthoudende taak ten aanzien van bestaande bouwwerken beter te gaan uitoefenen (zie ook hierna, onder 6).

Daarnaast zal worden bezien of op termijn aanpassing wenselijk is van het absolute bodemniveau als ijkpunt waarop gemeenten hun aanschrijvingsbeleid wettelijk moeten baseren, in het bijzonder waar het betreft de bodemniveaus inzake (brand)veiligheid en gezondheid. Naast de OPB-gedachte om dat bodemniveau voor oudere bestaande bouwwerken geleidelijk aan te laten toegroeien naar het gemiddelde niveau dat in latere jaren bij dergelijke typen bouwwerken is gerealiseerd, zullen daarbij ook andere opties worden bezien, zoals de mogelijkheid om de grenswaarde van afzonderlijke bodemniveaus generiek aan te passen (waarbij, bijvoorbeeld, kan worden gedacht aan het bodemniveau voor het veilig ontvluchten bij brand). In die nadere uitwerking zal tevens een relatie

worden gelegd met de mogelijke introductie van een verplicht technisch statusrapport in de bouwregelgeving (zie hiervoor, onder 3.6.).

5. De vorm: transparante voorschriften

De vorm waarin de overheid haar publiekrechtelijke bemoeienis met het (ver)bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken op dit moment heeft gegoten, is verre van eenvoudig. Naast de bouwregelgeving zijn op bouwwerken namelijk nog tal van andere publiekrechtelijke overheidsvoorschriften van toepassing, zoals ARBO-, milieu-, planologische, horeca-, natuurbeschermings- en monumentenvoorschriften. In onderzoek in het kader van het MDW-project «Servicegerichte overheid» zijn in dit verband in totaal 93 publiekrechtelijke instrumenten, die op 22 wetten zijn gebaseerd, geïnventariseerd. Na de inwerkingtreding van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur (Bibob) zal ook het tegengaan van onbedoelde facilitering van criminele activiteiten bij (ver)bouw van bouwwerken onder de reikwijdte van de bouwregelgeving komen te vallen, zulks als gevolg van het amendement Scheltema-De Nie/Duijkers (Kamerstukken II 2001/2002, 26 883, nr. 27). Verder zullen na de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel Victor ook bepaalde aspecten van de openbare orde onder die reikwijdte gaan vallen (Kamerstukken I 24 549, nr. 190). Zoals aangekondigd in de nota Grondbeleid (Kamerstukken II 2000/2001, 27 581, nr. 2) zal bovendien in een aantal gevallen een grondexploitatievergunning vereist gaan worden.

Die cumulatie en versnippering van regelgeving bemoeilijkt de toepassing, naleving en handhaving. Naar het oordeel van het kabinet valt op dit punt grote vereenvoudigingswinst te behalen. Dergelijke complexiteit zal dan ook nadrukkelijk worden aangepakt, waarbij het perspectief van de burger als referentiekader zal worden gebruikt.

Wanneer een burger op een bepaalde plek iets wil gaan (ver)bouwen en dat vervolgens in gebruik wil nemen voor de uitoefening van een bepaalde activiteit, heeft hij aan de overheid een tamelijk eenvoudige vraag: «Mag dat?». Idealiter zou hij daarop snel en zonder al teveel bureaucratische rompslomp een helder antwoord krijgen: «Ja», «Nee» of «Ja, mits». In plaats daarvan krijgt hij in de praktijk veelal te maken met een grote hoeveelheid overheidsvoorschriften, die over veel regelingen zijn verspreid en die elk hun eigen bevoegd gezag, toezichthouders, beslissingen, beoordelingscriteria, aanvraagprocedures, indieningsvereisten, ambtelijke loketten, afhandelingstermijnen en legesheffing kennen. Bovendien voelen de daarbij betrokken overheidsorganen zich veelal niet integraal verantwoordelijk voor alle bij het bouwplan betrokken aspecten maar alleen voor het tot hun specifieke taak behorende aspect. Concreet betekent dit voor de burger bijvoorbeeld dat zes overheidsinstanties zich met het feitelijk toezicht op de plaats van het brandblusapparaat in een horecabedrijf kunnen bezighouden (brandweer, bouw- en woningtoezicht, arbeidsinspectie, milieudienst, Keuringsdienst van waren – in voorkomend geval in verband met openbare-orde-aspecten – politie) en dat voor het slopen van een bouwwerk soms drie sloopvergunningen van hetzelfde bevoegd gezag nodig zijn.

Deze verbrokkeldheid van de publiekrechtelijke overheidsbemoeienis met het (ver)bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken zorgt niet alleen voor irritatie en ongemak bij burgers en bouwpraktijk (en ook wel bij regeltoepassers en bestuurders) maar tevens voor een grote regeldruk en forse administratieve en bestuurlijke lasten. Het bemoeilijkt voorts de naleving en handhaving van die voorschriften. Deze problematiek staat centraal in het MDW-rapport «Servicegerichte overheid» en het daarmee samenhangende kabinetsstandpunt, dat u op 14 februari 2002 is

toegezonden (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 245). Er is tevens een relatie met het MDW-rapport «Openbare inrichtingen» en het daarmee samenhangende kabinetsstandpunt, zoals uitgewerkt bij brief van de Minister van Justitie van 23 oktober 2001 (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 233), met een aantal voornemens die in de nota Mensen, Wensen, Wonen zijn aangekondigd en met het recente rapport van de Taskforce Woningbouwproductie.

Beide MDW-trajecten hadden betrekking op de vormgeving van de overheidsbemoeienis met allerlei aspecten van bouwprojecten, waarbij die bemoeienis op zich als een democratisch gelegitimeerd gegeven is beschouwd. Rode draad in de aanbevelingen uit beide MDW-rapporten is dat de overheid de problematiek van haar verbrokkelde en soms ook verkokerde bemoeienis niet langer op de burger en de bouwpraktijk moet afwentelen. In beide kabinetsstandpunten heeft het kabinet met nagenoeg alle aanbevelingen ingestemd. Op hoofdlijnen weergegeven, wil het kabinet deze problematiek als volgt aanpakken:

- bij wijziging van bouwgerelateerde regelgeving zal door de betrokken departementen moeten worden toegewerkt naar een nieuwe structurering van regelgeving (inclusief de daarmee samenhangende instrumenten en procedures) op de drie niveaus die aansluiten bij de fasen die een burger in zijn bouwproces doorloopt: locatie, bouw en gebruik;
- ten behoeve van het toewerken naar die herindeling van bouwgerelateerde regelgeving naar drie niveaus zal een nadere inventarisatie/analyse worden verricht om precies te kunnen bepalen op welke specifieke overheidsvoorschriften die herindeling zal worden toegepast en bij welk niveau zo'n voorschrift dan ondergebracht moet gaan worden. Die inventarisatie/analyse zal zo nodig verder worden geconcretiseerd voor enkele specifieke typen bouwwerken zoals scholen, winkels, kantoorgebouwen en zorginstellingen. Die inventarisatie/analyse zal in elk geval betrekking hebben op de voorschriften die zijn gegeven bij of krachtens de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet milieubeheer, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de Monumentenwet 1988 en de Dranken Horecawet;
- ruimtelijk relevante milieuvoorschriften zullen doorwerking gaan krijgen in het WRO-domein. Bouwtechnische milieuvoorschriften zullen zoveel mogelijk worden overgeheveld naar het Bouwbesluit;
- de regelgeving zal de burger de keuzemogelijkheid gaan bieden om hetzij volgtijdelijk per niveau een vergunning te krijgen, hetzij in één keer een integrale vergunning aan te vragen. Waar nodig vooruitlopend op de herindeling van de regelgeving zullen de bestaande procedurele aanhoudings- en afstemmingsvoorschriften in de Woningwet worden vervangen door een procedurele en inhoudelijke coördinatie-regeling die wordt gebaseerd op de komende coördinatie-regeling in de Algemene wet bestuursrecht;
- ten aanzien van vermeende tegenstrijdigheden bij de toepassing van verschillende voorschriften zal onderzocht worden welke voorrangsgeregels in de bouwgerelateerde regelgeving opgenomen moeten worden. Vertrekpunt daarbij is dat bij tegenstrijdige belangen in voorschriften eerst bepaald dient te worden of de achterliggende doelstellingen van de regelingen gewaarborgd kunnen worden en dat het belang van veiligheid alleen boven andere belangen gaat in gevallen waarin dat niet mogelijk is;
- de procedurele voorschriften die thans in gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen, zullen bij wet en algemene maatregel van bestuur landelijk worden geüniformeerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de technische voorschriften uit de bouwverordeningen; daarbij zal worden gezien op welke punten het wenselijk is om gemeenten bij de toepassing daarvan beleidsruimte te bieden ten behoeve van het

kunnen leveren van lokaal maatwerk. De technische brandveiligheidsvoorschriften ex gemeentelijke bouw- en brandbeveiligingsverordeningen zullen landelijk worden geüniformeerd in een algemene maatregel van bestuur met een dubbele wettelijke grondslag (Woningwet en Brandweerwet); in die amvb zullen zoveel mogelijk tevens de voorschriften worden geïntegreerd, die thans in de milieuregelgeving zijn opgenomen over brandveilig gebruik. Nadat de voorschriften inzake slopen landelijk zijn geüniformeerd, zullen de diverse sloopvergunningstelsels worden geïntegreerd zodat de burger voortaan in voorkomend geval nog slechts één sloopvergunning nodig heeft. De stedenbouwkundige voorschriften (inclusief parkeervoorschriften) van de bouwverordeningen zullen worden overgeheveld naar het WRO-domein;

- indien gemeenten de heffing van bouwgerelateerde leges niet op vrijwillige basis transparant maken door meer landelijke uniformiteit in die legesheffing aan te brengen, zal de vormvrijheid voor gemeenten op dit punt worden beperkt door het wettelijk kader voor legesheffing aan te scherpen.

De VNG zal bij de verdere uitwerking van deze acties worden betrokken. Tevens zal in overleg met de VNG worden bezien op welke wijze het best invulling kan worden gegeven aan een aantal in het MDW-rapport «Servicegerichte overheid» aanbevolen pilot-projecten, die samenhangen met de toepassing van bouwgerelateerde regelgeving door gemeenten (onder meer één-loket-gedachte; toepassingsmogelijkheden ICT).

6. De toepassing: naleving, toezicht, controle en handhaving

6.1. Inleiding

In deze kabinetsperiode is duidelijk naar voren gekomen dat de kwaliteit van het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving alsmede het handhavend optreden tegen geconstateerde overtredingen verbetering behoeven. In de visie van het kabinet is lokaal veelal onvoldoende bestuurlijke aandacht en prioriteit aan toezicht, controle en handhaving besteed. Daarnaast (of wellicht: mede daardoor) zijn we sluipenderwijs in een situatie beland waarin zaken zoals veiligheid en gezondheid door veel burgers teveel als uitsluitend een overheidsverantwoordelijkheid worden gezien. In combinatie betekent dit dat sommige burgers hun handelen en nalaten zijn gaan baseren op de gedachte: «Gewoon je gang gaan want de gemeente controleert toch niet en als ze dat wel doet, grijpt ze toch niet in». Helaas moet worden geconstateerd dat zij het met die inschatting te vaak bij het rechte eind hebben gehad. En zonder handhaving hebben regels nu eenmaal weinig zin.

Vanuit dat oogpunt heb ik op 14 december 2000 samen met de VNG het actieprogramma «Verbetering handhaving bouwregelgeving» vastgesteld. Een afschrift van dit actieprogramma is u bij brief van 29 januari 2001 ter kennisneming toegezonden. De directe aanleiding voor het actieprogramma waren de uitkomsten van het inspectierapport bouwregelgeving 1999 van de toenmalige Inspectie Volkshuisvesting (thans het Inspectoraat-Generaal VROM). Dit inspectierapport heb ik tijdens het Algemeen Overleg van 11 mei 2000 met u besproken (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 67). Het inspectierapport schetste een gebrekkige uitvoeringspraktijk van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht. Om deze praktijk te verbeteren, bevat het actieprogramma een samenhangend pakket maatregelen, die VROM en VNG voor het merendeel gezamenlijk oppakken en die primair zijn gericht op stimuleren en faciliteren, maar ook op het in het uiterste geval kunnen afdwingen dat gemeenten hun handhavingstaak op het terrein van de bouwregelgeving beter oppakken. Gelijktijdig daarmee is in de nota Mensen, Wensen, Wonen een aantal

maatregelen opgenomen die op verbetering van de handhaving van de bouwregelgeving zijn gericht.

Zeer kort na de publicatie van het actieprogramma en de nota Mensen, Wensen, Wonen vond de rampzalige cafébrand te Volendam plaats. Geconstateerd is dat de oorzaak van deze ramp voor een belangrijk deel gevonden moet worden in onvoldoende naleving van de regelgeving door de exploitant van de horeca-onderneming. In het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand is een groot aantal maatregelen afgekondigd, waaronder een aantal die specifiek betrekking hebben op de bouwregelgeving. Deze maatregelen worden thans in samenhang met de reeds lopende acties uit het actieprogramma «Verbetering handhaving bouwregelgeving» opgepakt.

Naar mijn oordeel ligt de belangrijkste opgave op het terrein van de bouwregelgeving de eerstkomende jaren bij het in hoog tempo bereiken van een voldoende gewaarborgde kwaliteit van toezicht, controle en handhaving. Ik wil die kwaliteitsslag bereiken door een combinatie van maatregelen, die primair zijn gericht op het aanscherpen van taken en verantwoordelijkheden en van het toezicht. Vertrekpunt daarbij is dat lokaal meer bestuurlijke aandacht en prioriteit aan een goede uitoefening van toezicht, controle en handhaving moet worden besteed, zowel wat betreft het preventieve toezicht in het kader van de bouw- en de gebruiksvergunningprocedure als het feitelijk toezicht tijdens de bouw en het feitelijk toezicht tijdens de gebruiksfase van bouwwerken. Naar mijn oordeel is ook binnen het huidige wettelijk kader een verantwoord niveau van toezicht, controle en handhaving mogelijk mits op lokaal niveau een bestuurlijke cultuurverandering optreedt, die leidt tot het geven van voldoende prioriteit aan de uitoefening van toezicht, controle en handhaving. Bestuurlijke cultuurveranderingen zijn evenwel vaak een zaak van lange adem en bovendien is op voorhand ongewis op welk moment en in welke mate zo'n verandering daadwerkelijk effect zal sorteren. Gegeven het grote maatschappelijk belang daarvan acht ik op onderdelen dan ook enkele aanpassingen van het wettelijk kader nodig om in de praktijk zo snel mogelijk een voldoende gewaarborgd niveau van naleving en handhaving te gaan bereiken. Daarnaast moeten ook intensiever tweede-lijnstoezicht en enkele faciliterende maatregelen ertoe bijdragen dat de beoogde snelle verbetering van het eerste-lijnstoezicht door gemeenten in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Maar de overheid kan het niet alleen. Alle partijen moeten hun bijdrage leveren. Zoals het kabinet in reactie op het rapport van de commissie Alders reeds heeft aangegeven, is handhaving van regelgeving een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zijn burgers er primair zelf verantwoordelijk voor dat zij regels naleven. Vanuit die optiek zal de burger sterker dan in het verleden op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken (zie ook hiervoor, onder 3.5. en 3.6.).

6.2. Tweede-lijnstoezicht

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 11 mei 2000 is het aantal inspectieonderzoeken bij gemeenten inmiddels opgevoerd. In 2003 zullen alle gemeenten aan een inspectieonderzoek zijn onderworpen en zijn er zo nodig ook verbeterafspraken met de betreffende gemeenten gemaakt. Ik verwacht positieve resultaten van deze actieve benadering. De uitvoering van deze onderzoeken verloopt conform planning. Het inspectierapport bouwregelgeving 2001 zal u nog dit voorjaar worden toegezonden. Met ingang van 2004 zullen door het Inspectoraat-Generaal VROM circa 130 gemeenten per jaar aan een VROM-brede inspectie worden onderworpen. In die cyclus zal elke gemeente dus ongeveer één keer per vier jaar worden geïnspecteerd.

In het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand is aangegeven dat nader bestu-

deerd zou worden of het wenselijk is om de reikwijdte van het huidige tweede-lijnstoezicht – het in de Woningwet genoemde «staatstoezicht op de volkshuisvesting», dat zich wat betreft bouwregelgeving slechts richt op woningen- te verbreden tot de gehele bouwregelgeving (dus ook niet-woningen). Het kabinet heeft inmiddels tot die verbreding besloten. Bij de overgang naar een integrale VROM-inspectie per 1 januari 2002 is deze tweede-lijnstoelichtstaak opgedragen aan het Inspectoraat-Generaal VROM. Om deze taak adequaat te kunnen uitvoeren, zijn structureel 29 extra formatieplaatsen gecreëerd. Totaal zullen structureel 50 formatieplaatsen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het tweede-lijnstoelicht op de bouwregelgeving.

In het verlengde van mijn toezegging in meergenoemd Algemeen Overleg is voorts door het Instituut voor Bouwrecht en de Rijksuniversiteit van Utrecht onderzocht hoe het tweede-lijnstoelicht op de bouwregelgeving wettelijk meer slagkracht kan worden gegeven. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van dat onderzoek zal de Minister van VROM de wettelijke bevoegdheid worden gegeven om aan burgemeester en wethouders in een individueel geval opdracht te verstrekken om handhavend op te treden ten aanzien van een door hem aangegeven overtreding. Indien burgemeester en wethouders aan die opdracht geen gevolg geven, zal de minister de gevorderde handhavingsactie op kosten van de gemeente kunnen (doen) uitvoeren. Met die opdrachtbevoegdheid kan er, gezamenlijk met de bestaande bevoegdheden zoals de bevoegdheid om stukken op te vragen, in de richting van gemeenten afdoende effectief worden opgetreden.

6.3. Pakket wijzigingen bouwregelgeving

Het pakket wijzigingen van de bouwregelgeving dat naar verwachting op 1 januari 2004 in werking zal treden, omvat een integrale aanpassing van hoofdstuk III en van paragraaf 2 van hoofdstuk VI van de Woningwet alsmede een aanpassing van de strafbepalingen van de Woningwet. Naast de hiervoor, onder 6.2., genoemde vorderingsbevoegdheid van de Minister van VROM gaat het om de volgende aanpassingen.

Zoals aangekondigd in de nota mensen, Wensen, Wonen, zal hoofdstuk III van de Woningwet drastisch worden vereenvoudigd. Dat hoofdstuk heeft betrekking op het repressief gemeentelijk toezicht op bouwwerken (aanschrijvingen, toepassing bestuursdwang). Het thans in dat hoofdstuk opgenomen specifieke instrumentarium om het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening en de welstandseisen voor bestaande bouwwerken te handhaven, blijkt vanwege de ingewikkeldheid in de uitvoeringspraktijk te leiden tot terughoudendheid bij het toepassen daarvan. Vaststaat dat een aanzienlijke vereenvoudiging kan worden bereikt door een betere aansluiting met het generieke handhavingsinstrumentarium uit de Algemene wet bestuursrecht.

De huidige regeling van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, die in paragraaf 2 van hoofdstuk VI van de Woningwet is opgenomen, zal worden vervangen door een handhavingsparagraaf.

In die paragraaf zal allereerst de beginselplicht om handhavend tegen overtredingen op te treden, die burgemeester en wethouders thans op grond van de jurisprudentie hebben, worden verankerd. Bovendien zullen burgemeester en wethouders wettelijk verplicht worden om een beleidsplan op te stellen waarin aangegeven wordt hoe zij hun preventieve en repressieve toezichthoudende taken en bevoegdheden op het terrein van de bouwregelgeving gaan uitoefenen, en om periodiek verslag uit te brengen aan de gemeenteraad over de wijze waarop zij die taken en bevoegdheden in de praktijk hebben uitgeoefend (actiepunt 30). Naar mag worden aangenomen zullen die verplichtingen een belangrijke

impuls gaan vormen voor de grotere bestuurlijke aandacht en prioriteit voor toezicht, controle en handhaving die lokaal nodig is. Ter ondersteuning van gemeenten bij het opstellen van zo'n beleidsplan en zulke verslagen zullen als handreiking een modelbeleidsplan en modelverslag worden ontwikkeld.

Daarnaast zal het wettelijk sanctie-instrumentarium worden uitgebreid, zowel in strafrechtelijke als bestuurlijke zin. Conform het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Openbare inrichtingen» en de daarbij behorende uitwerkingsbrief van 23 oktober 2001 zullen overtredingen van de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit en overtredingen van de gebruikstechnische voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening strafbaar worden gesteld op grond van de Wet economische delicten (WED), voor zover die voorschriften op veiligheid en gezondheid betrekking hebben. Strafbaarstelling op basis van de WED stelt het Openbaar Ministerie in staat strafvervolgning in te stellen indien aan de overtreding bedrijfsmatig voordeel voor de overtreder is verbonden, bijvoorbeeld doordat hij meer personen in zijn cafébedrijf toelaat dan op grond van de gebruiksvergunning is toegestaan. Waar het gaat om overtredingen die met name aan de veiligheid zijn gerelateerd, hebben zulke overtredingen in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie hoge prioriteit, zodat verwacht mag worden dat die strafbaarstelling in de praktijk uiterst effectief zal zijn. Naast het opleggen van straffen maakt strafbaarstelling op basis van de WED tevens afroaming van door de overtreding genoten financieel voordeel mogelijk. Bovendien zal – op basis van het wetsvoorstel «Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht», dat naar verwachting medio 2002 bij uw Kamer zal worden ingediend – worden bezien op welke wijze bestuurlijke boeten in de bouwregelgeving kunnen worden ingepast (actiepunten 15). Het instrument «bestuurlijke boete» zou het gemeenten makkelijker kunnen maken om hun handhavingbeleid tevens te baseren op een «lik-op-stuk-benadering», waarmee bestuurlijk snel en effectief tegen geconstateerde overtredingen kan worden opgetreden. Aangezien de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht gemeenten meer keuzevrijheid bieden ten aanzien van het in een concreet geval in te zetten bestuurlijk dwangmiddel, zal overigens de hiervoor aangegeven vereenvoudiging van het repressief instrumentarium op basis van hoofdstuk III van de Woningwet tevens de mogelijkheden voor gemeenten tot flexibele inzet van het bestuursdwanginstrumentarium vergroten, hetgeen maatwerkoptreden mogelijk maakt.

Zoals aangekondigd in de nota Mensen, Wensen, Wonen zal voorts het overtrederbegrip uit de bouwparagraaf van de Woningwet worden verruimd. Dit maakt het voor gemeenten eenvoudiger om bij illegale bouw handhavend op te treden ingeval sprake is geweest van eigendomsoverdracht van het illegaal gebouwde.

Evenals reeds in de milieuregelgeving het geval is en ook voor de ruimtelijke regelgeving (WRO) in voorbereiding is, zal verder ook in de bouwregelgeving de bevoegdheid worden geïntroduceerd voor een ieder om burgemeester en wethouders in een concreet geval te verzoeken om voorschriften te handhaven. Naar mijn oordeel zal die bevoegdheid een stimulans vormen voor gemeenten om overtredingen van de bouwvoorschriften op het spoor te komen en bij geconstateerde overtredingen handhavend op te treden.

6.4. Faciliterende acties

6.4.1. Verbetering toepassing en toepasbaarheid Bouwbesluit

In de inspectie-onderzoeken van de toenmalige Inspectie Volkshuisvesting is vastgesteld dat door gemeenten in de bouwvergunningprocedure op uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven aan de preventieve toets aan het Bouwbesluit. De verschillen spitsen zich toe op de wijze waarop bouw-

aanvragen aan de verschillende voorschriften van het Bouwbesluit worden getoetst en de intensiteit en diepgang waarmee de desbetreffende onderdelen van een bouwplan worden getoetst. Naar aanleiding daarvan is vanuit gemeentekring geopperd om selectieve toetsing mogelijk te maken, waarbij gemeenten zelf aan de hand van door henzelf vooraf vastgestelde prioriteiten bepalen op welke onderdelen bouwplannen nog wel en op welke onderdelen bouwplannen niet of slechts steekproefsgewijs aan het Bouwbesluit worden getoetst.

Erkend moet worden dat het integraal toetsen van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit de nodige inspanning en expertise vergt. Daarbij geldt evenwel dat selectieve of steekproefsgewijze toetsing in een vorm waarin gemeenten zelf eigen prioriteiten kunnen stellen en naar eigen inzicht bepaalde onderdelen van het Bouwbesluit niet controleren, mijns inziens geen aanvaardbare oplossing kan worden geacht voor het probleem dat wordt ervaren bij de toetsing aan het Bouwbesluit. Een dergelijke systematiek zou in feite een gebrekkige en onvolledige toetspraktijk legitimeren. In plaats daarvan zal de twee volgende sporen worden gevolgd: meer duidelijkheid creëren over de wijze en de intensiteit waarmee bouwaanvragen aan het Bouwbesluit moeten worden getoetst alsmede verdere vergroting van de praktische toepasbaarheid van het Bouwbesluit.

Naar mijn oordeel zal met een instructief toetsingsprotocol tegemoet worden gekomen aan de gemeentelijke behoefte aan meer duidelijkheid over de wijze en de intensiteit van toetsing van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit. In zo'n protocol kunnen als handreiking aan gemeenten aanbevelingen gegeven worden over de wijze waarop de verschillende aspecten van het Bouwbesluit kunnen worden gecontroleerd en zou bovendien aangegeven kunnen worden welke intensiteit en diepgang van toetsing op de diverse aspecten van het Bouwbesluit voor verschillende typen bouwwerken toereikend is. Het is namelijk niet altijd noodzakelijk dat aan de hand van de volledige door het Bouwbesluit aangewezen bepalingsmethoden wordt gecontroleerd of aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan. In een aantal gevallen kan met een globalere toetsing worden volstaan, zoals bijvoorbeeld een visuele toets. Het toetsingsprotocol kan worden voorzien van nuttige praktische «tips» voor de toetsing. Het protocol kan de toetsing van bouwplannen aan het Bouwbesluit meer uniformeren en ook voor de bouwpraktijk inzichtelijk maken op welke wijze kan worden aangetoond hoe aan de diverse voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan. Het toetsingsprotocol zal tevens door het Inspectoraat-Generaal VROM als instrument kunnen worden gehanteerd om op geobjectiveerde wijze de prestaties van gemeenten bij de bouwvergunningverlening te beoordelen.

Het toetsingsprotocol moet kunnen rekenen op een groot draagvlak. Ik streef er dan ook naar om het protocol samen met de VNG, de Vereniging Stadswerk en de overleggroep van 26 grote gemeentelijke bouw- en woningtoezichten tot stand te brengen. Inmiddels heeft bedoelde overleggroep reeds initiatieven genomen om zo'n protocol te ontwikkelen. VROM zal bij dat initiatief aansluiten. Dit benadrukt dat het geen verplichtend document van Rijksweg is maar primair dient ter ondersteuning van de gemeenten. In overleg met de VNG zal tevens worden gezien of in dit verband nog andere acties door het Rijk zouden moeten worden gestimuleerd of gefaciliteerd, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan de publicatie van boekjes met aanvaardbare technische oplossingen met betrekking tot kleinere, veel voorkomende typen bouwwerken.

Het tweede spoor is gericht op vergroting van de praktische toepasbaarheid van het Bouwbesluit. Blijkens signalen uit de uitvoeringspraktijk ondervinden gemeenten en bouwpraktijk bij de praktijktoepassing van het Bouwbesluit nu soms problemen die terug te voeren zijn op hetzij de

leesbaarheid en toegankelijkheid van dat Besluit, hetzij het abstractie-niveau van een aantal daarin opgenomen voorschriften.

Zoals hiervoor, onder 4.2.1., reeds is aangegeven, zijn die signalen aanleiding geweest om de structuur van het Bouwbesluit te gaan converteren naar het door de VNG daarvoor aangedragen model. Door die conversie van het Bouwbesluit naar verwachting per 1 juli 2002 worden de leesbaarheid en toegankelijkheid van het Bouwbesluit vergroot.

In het kader van de implementatie van het actieprogramma «Verbetering handhaving bouwregelgeving» wordt daarnaast gewerkt aan oplossingen voor problemen die samenhangen met het abstractieniveau van sommige voorschriften. Bij sommige abstracte voorschriften is bij de regeltoepassing niet direct duidelijk of een concreet bouwplan aan de in die voorschriften gestelde eisen voldoet. Die duidelijkheid ontstaat pas wanneer die eisen worden geoperationaliseerd. In relatie tot het Bouwbesluit betreft dit verschijnsel met name de afstand tussen prestatie-eis/NEN-normen en concrete bouwplannen alsmede de vraag of een gekozen technische ontwerp oplossing bij een concreet bouwplan gelijkwaardig kan worden geacht. Conform de wens van de bouwpraktijk zijn binnenkort de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit zoveel mogelijk in de vorm van prestatie-eisen op het niveau van het gehele bouwwerk gegoten. Voor woningen was dat reeds sinds de introductie van het Bouwbesluit (1992) het geval; voor utiliteitsgebouwen naar verwachting per 1 juli 2002. Prestatie-eisen bestaan uit een grenswaarde en een in het voorschrift aangewezen bepalingsmethode (= reken-, meet- of beproevingsmethode waarmee kan worden vastgesteld of aan de grenswaarde wordt voldaan). Deze bepalingsmethoden zijn vervat in private normdocumenten, die door het normalisatie-instituut NEN worden ontwikkeld. Die systematiek biedt grote voordelen omdat zij een aantal belangrijke vrijheden voor de opdrachtgever, ontwerper en bouwer (vrije indeelbaarheid, ontwerp vrijheid, innovatiemogelijkheden) niet onnodig belemmert. Het onlosmakelijk daaraan verbonden hoge abstractieniveau van prestatie-eisen hoeft in de praktijk niet tot problemen te leiden, mits voor de bouwsector en het gemeentelijk uitvoeringsapparaat bepalingsmethoden beschikbaar zijn waarmee men in het concrete geval goed uit de voeten kan.

De systeemverantwoordelijkheid brengt met zich dat het Rijk de private organisatie NEN zo nodig aanspreekt op de kwaliteit van onder de verantwoordelijkheid van die organisatie tot stand gekomen private NEN-documenten waarnaar in de bouwregelgeving wordt verwezen. Vanuit de uitvoeringspraktijk is aangegeven dat sommige bepalingsmethoden nogal complex en/of minder goed toepasbaar zijn voor het uitvoeren van de bouwtechnische toets in het kader van de bouwvergunningprocedure. Naar aanleiding daarvan wordt in opdracht van VROM momenteel onderzoek verricht naar de praktische toepasbaarheid – voor zowel de vergunningaanvrager als de gemeentelijke toetser – van deze bepalingsmethoden. De in dat kader mogelijk gewenste verbeteringen zullen vooral in de reguliere private trajecten met betrekking tot NEN-normen door NEN en bouwpraktijk samen moeten worden geëffectueerd.

Daarnaast is, met financiële steun van VROM, een werkgroep van VNG en Vereniging Stadswerk bezig om in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk geaccepteerde gelijkwaardige bouwtechnische oplossingen te inventariseren, te beoordelen en in een centraal register op te nemen. Het principe van gelijkwaardigheid is vooral bij innovatieve bouwplannen van belang. Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om bij zulke plannen af te wijken van de in dat Besluit voorgeschreven bepalingsmethode mits de aanvrager van de bouwvergunning ten genoegen van burgemeester en wethouders voldoende aannemelijk maakt dat het bouwplan wel aan de functionele doelstelling en de voorgeschreven grenswaarde van de

prestatie-eis voldoet. Door de in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen in een centraal register op te nemen, kunnen zulke oplossingen voortaan als ijkpunt bij nieuwe bouwplannen gaan dienen.

6.4.2. Voorlichting/kennisoverdracht

Heldere communicatie en voorlichting kunnen het draagvlak voor de bouwregelgeving vergroten en zijn voor een goede naleving en handhaving van de bouwregelgeving van essentieel belang. Via het OPB worden partijen uit de bouwpraktijk al vroegtijdig bij komende wijzigingen van de bouwregelgeving betrokken. Door middel van een VROM-nieuwsbrief worden gemeenten, bouwbedrijven en andere belangstellenden periodiek over voorgenomen wijzigingen en de stand van zaken daarvan geïnformeerd. Via de website www.vrom.nl/bouwregelgeving zijn wijzigingen van de bouwregelgeving voor een ieder snel en eenvoudig toegankelijk. Daarnaast zal de implementatie van de wijzigingspakketten worden ondersteund door voorlichting/kennisoverdracht aan gemeenten, de professionele bouwpraktijk en burgers. Die voorlichting/kennisoverdracht behelst ten aanzien van de eerstkomende wijziging van de Woningwet en het Bouwbesluit een circulaire aan de gemeentebesturen, twee algemene brochures, twee handboeken, een aantal op het publiek gerichte folders – inclusief schema's waarmee eenvoudig kan worden bepaald of een bouwplan bouwvergunningsvrij of (licht- of regulier-)vergunningplichtig is – en een helpdesk waar vragen over de gewijzigde regelgeving worden beantwoord. Tevens wordt een digitale versie van het Bouwbesluit ontwikkeld, die is voorzien van een zogenoemd «slim» zoekstelsel zodat de gebruiker snel z'n weg in het Bouwbesluit zal kunnen vinden. De voorlichtingsmiddelen zullen niet alleen op papier maar ook via de VROM-website toegankelijk zijn. De gemeenten zullen een CD-rom ontvangen waarop de voorlichtingsmiddelen zijn samengebracht. Conform toezegging in de architectuurnota «Ontwerpen aan Nederland» (Kamerstukken II 2000/2001, 27 450, nr. 1) is bovendien met financiële Rijkssteun een projectbureau «Welstand op een nieuwe leest» in het leven geroepen, dat lokale bestuurders, welstandsorganisaties en anderen ondersteunt bij en informeert over de vernieuwing van het welstandstoezicht. Voorts zal een brochure verschijnen voor gemeentebestuurders, waarin zowel aandacht is voor de handhavingstaak zoals geformuleerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening als in de Woningwet en zal, zoals hiervoor vermeld, ook een publicatie over intergemeentelijke samenwerking verschijnen. Verder wordt overwogen een studiebijeenkomst te organiseren voor het management en de medewerkers van het bouw- en woningtoezicht dat geheel gericht zal zijn op de acties die in uitvoering zijn om de handhaving van de bouwregelgeving te verbeteren. Ook wordt momenteel onderzocht hoe het bouw- en woningtoezicht meer via de reguliere bouwkundige opleidingen onder de aandacht van de leerlingen en studenten van bouwkundige opleidingen kan worden gebracht. Tot slot zal worden bevorderd dat artikelen en publicaties over de handhavingstaak en instrumenten verschijnen in op gemeentebestuurders en – ambtenaren gerichte bladen en tijdschriften.

6.4.3. ICT

De sterk toegenomen toepassingsmogelijkheden van ICT worden ook op het terrein van de bouwregelgeving steeds meer merkbaar. Dat betreft niet alleen de voorlichting, de kennisoverdracht en de informatievoorziening aan burgers (zie hiervoor, onder 6.4.2.) maar ook het beleid en de regelgeving zelf.

In het kader van interactieve beleidsvorming is een ieder gelegenheid geboden om zijn/haar visie op het gewenste wettelijk welstandskader

kenbaar te maken via de internetsite van VROM. De uitkomsten daarvan zijn door VROM betrokken bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) en het opstellen van het concept-Besluit «Bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken».

Daarnaast wordt aanvragers van bouwvergunning met de inwerkingtreding van het Besluit «Indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning» de formele mogelijkheid geboden om de bij hun aanvraag behorende gegevens en bescheiden digitaal bij de gemeente aan te leveren, zij het dat het vooralsnog van de betreffende gemeente afhangt of die faciliteit ook daadwerkelijk wordt geboden.

Voorts mag worden verwacht dat dit besluit een impuls zal vormen voor bedrijven om ICT-gerelateerde producten te ontwikkelen die de administratieve lasten voor burgers bij het indienen van een bouwvergunningaanvraag kunnen beperken en die tevens kunnen bijdragen aan een goede naleving van de bouwvoorschriften. In dat verband moet, bijvoorbeeld, worden gedacht aan de ontwikkeling van software die het de ontwerper van een bouwplan mogelijk maakt om in de ontwerpfase zelf te toetsen of dat bouwplan aan eisen van het Bouwbesluit voldoet. Op dat punt is momenteel (met financiële VROM-steun) een praktijkproef van de gemeente Rotterdam gaande. De grotere schaalgrootte die uit de landelijke uniformering van indieningsvereisten voortvloeit, maakt het voor bedrijven aantrekkelijk om in de ontwikkeling van dergelijke producten te investeren. Voor de aanvrager van een bouwvergunning brengt deze ontwikkeling mee dat hij/zij vooraf weet op welke punten het bouwplan eventueel in strijd is met de bouwvoorschriften, zodat het bouwplan daarop voor de indiening van de aanvraag kan worden aangepast. Wanneer die ontwikkeling leidt tot toetsingsprogrammatuur die voldoende waarborgen voor het voldoen van het bouwplan aan de bouwvoorschriften bevat, kan dat resulteren in het zogenoemde digitaal toetsen van bouwplannen, dat wil zeggen dat het bouwplan door de gemeente niet meer inhoudelijk op de betreffende aspecten hoeft te worden beoordeeld. Inhoudelijke eindcontrole door de gemeente wordt op die manier vervangen door automatische zelfcontrole tijdens het ontwerpproces, hetgeen beter aansluit bij het normale verloop van primaire bedrijfsprocessen in de bouwsector.

Eveneens met financiële VROM-steun is verder een aantal gemeenten samen bezig om een systeem te ontwikkelen waarmee een aanvrager om bouwvergunning de voortgang van de afhandeling van zijn/haar aanvraag via internet kan volgen.

Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt inzake MDW «Servicegerichte overheid», zullen de betrokken departementen dergelijke ontwikkelingen door pilotprojecten (blijven) ondersteunen.

Overigens maken burgers ook in toenemende mate gebruik van de mogelijkheid om vragen over (de toepassing van) de bouwregelgeving per e-mail in te dienen.

7. Wet- en regelgevingsprogramma 2002–2006

In het vorenstaande is aangegeven dat ik streef naar bouwregelgeving die de bescherming van de burger in de praktijk beter waarborgt, meer aansluit op maatschappelijke behoeften en wensen, over een breder maatschappelijk draagvlak beschikt en in de praktijk beter hanteerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Ik wil de bouwregelgeving daartoe in drie fasen vereenvoudigen en verbeteren. Die drie wijzigingspakketten, die samen de gehele bouwparagraaf van de Woningwet betreffen, zullen naar verwachting op 1 juli 2002, 1 januari 2004 respectievelijk 1 januari 2006 in werking treden. Dit onder het voorbehoud dat de benodigde procedurele stappen (onder meer Actal-toets, advisering door de Raad van State en behandeling in het parlement) in de praktijk tijdig kunnen worden door-

lopen. Daarnaast zal naar verwachting op 1 januari 2005 een beperkte wijziging van het Bouwbesluit in werking treden. Alles bij elkaar zal de bouwregelgeving in de periode 2002–2006 naar verwachting als volgt worden gewijzigd.

A)

Wijzigingen per 1 juli 2002: pakket 1

Woningwet

- vervallen meldingprocedure
- verruiming categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken
- introductie lichte bouwvergunningprocedure
- landelijke uniformering/limitering indieningsvereisten aanvraag om bouwvergunning
- introductie gefaseerde verlening bouwvergunning
- aanscherping wettelijk welstandskader

Bouwbesluit

- geconverteerde structuur Bouwbesluit
- vervangen van functionele eisen voor utiliteitsbouw door prestatie-eisen
- afstemming met ARBO-voorschriften en voorschriften ex Drank- en Horecawet
- aanscherping energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen (EPC-u)
- schrappen/aanscherpen/toevoegen van aantal bouwtechnische voorschriften (n.b.: op verzoek van de bouwpraktijk treden enkele van deze wijzigingen eerst op 1 januari 2003 in werking)
- introductie stralingsprestatienorm (SPN; publicatie nog dit jaar in Staatsblad)

Ministeriële regelingen op basis van Bouwbesluit

- integratie van de vijf bestaande regelingen in één regeling

B) Nagestreefde wijzigingen per 1 januari 2004: pakket 2

Woningwet

- vereenvoudiging Hoofdstuk III (aanschrijvingen, toepassing bestuursdwang) door betere aansluiting met Algemene wet bestuursrecht
- vervangen van paragraaf 2 van Hoofdstuk VI door handhavingsparagraaf (handhavingsplicht B&W; verplicht gemeentelijk handhavingsbeleidsplan/-verslag; uitbreiding sanctie-instrumentarium; verruimen overtredersbegrip; verzoekbevoegdheid burger tot handhaving; vorderingsbevoegdheid minister VROM)
- eventueel [1]: landelijke uniformering sloopvoorschriften bouwverordening (inclusief scheiding sloopafval)

Bouwbesluit

- eventueel¹ verdere technische verbetering/vereenvoudiging/verduidelijking
- eventueel: doorwerking Europese harmonisering normen voor constructieve en brandveiligheid (Eurocodes + Euro-brandklassen)
- eventueel: aanpassing brandveiligheidsvoorschriften (hoogbouw > 70 m; ondergronds bouwen; grote brandcompartimenten; studentenhuysvesting/kamerverhuur)
- eventueel: actualisering voorschriften inzake gas- en elektrische leidingen in gebouwen
- eventueel: aanpassing grenswaarden bodemniveaus voor bestaande bouwwerken
- eventueel: actualisering voorschriften voor woonwagens en onderwijsgebouwen

¹ Met «eventueel» wordt in dit overzicht bedoeld dat het hetzij betreft een mogelijke wijziging van de bouwregelgeving waarover pas aan de hand van verder onderzoek definitieve besluitvorming zal plaatsvinden, hetzij een wijziging betreft waarvan het moment van inwerkingtreding thans nog niet geheel zeker is.

Nagestreefde wijzigingen per 1 januari 2005: beperkte wijziging Bouwbesluit

- introductie prestatie-eisen ter beperking van totale milieubelasting van bij bouw van woningen toe te passen materialen

C) Nagestreefde wijzigingen per 1 januari 2006: pakket 3

Woningwet

- bouwparagraaf Woningwet vervalt en wordt vervangen door Bouwwet
- integratie, coördinatie en landelijke uniformering van bouwgerelateerde regelgeving en daarmee samenhangende procedures
- eventueel: aanpassing toezichtstructuur in verband met herbezinning op verdeling taken/verantwoordelijkheden tussen gemeentelijk bouwen woningtoezicht en private sector (o.m. certificering, gebouwdossier)
- eventueel: aanpassing wettelijk welstandskader (op basis van evaluatie)

Bouwbesluit

- overheveling bouwtechnische voorschriften uit andere regelingen naar Bouwbesluit
- eventueel: schrappen van aantal bruikbaarheidsvoorschriften (relatie met gebouwdossier)
- eventueel: aanscherpingen energieprestatie-eisen woningbouw en utiliteitsgebouwen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J. W. Remkes