

Aan de directeur Bouwen van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de heer drs J.M.C. Smallenbroek

zondag 23 november 2014

Geachte heer Smallenbroek,

Op uw verzoek geef ik in onderstaande mijn oordeel over de kwaliteit van de 'Evaluatie Bouwbesluit 2012' van SIRA Consulting, gedateerd 4 november 2014. Ik ben bekend met het betreffende beleidsterrein door mijn voorzitterschap van de Regiecommissie 'Evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012'. De Regiecommissie bracht rapport uit in april 2013, in nauwe samenhang met de evaluatie van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 door AEF onder de titel 'Regelaars en onbegrepen regels'. In het onderstaande beperk ik me in de verwijzing tot SIRA, Regiecommissie en AEF.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Ik constateer dat het onderzoek (conform opdracht) zich niet richt op de inhoudelijke doelen van het Bouwbesluit maar op de doelen die met de wijziging van het Bouwbesluit 2012 werden nagestreefd: vergroten samenhang in de regelgeving, vermindering regeldruk en verbeteren van toegankelijkheid van de regelgeving. SIRA constateert terecht dat met het Bouwbesluit 2012 het eerste en het laatste doel zijn bereikt.

Voor het tweede doel (vermindering regeldruk) ligt dat ingewikkelder. Er is sprake van doelbereiking als 'vermindering regeldruk' wordt vertaald naar 'vermindering aantal regels'. Deze vertaling is overigens niet zo vreemd omdat het 'veld', dat een

grote invloed had op de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012, er zich ook van bediende.

Tegelijkertijd is deze operationalisering van 'vermindering regeldruk' weinig betekenisvol, te meer daar 'verbeteren van toegankelijkheid regelgeving' ook al op dezelfde manier wordt geoperationaliseerd. Terecht probeert SIRA dan ook conclusies te trekken over de werkelijke vermindering van de regeldruk door het Bouwbesluit 2012. Helaas is het onderzoek op dit punt erg voorzichtig. In feite komt SIRA niet verder dan de conclusie dat nog niet kan worden vastgesteld of het Bouwbesluit 2012 tot een vermindering van de regeldruk heeft geleid.

AEF trok een jaar eerder verdergaande conclusies. Ook AEF stelde vast dat de samenhang en de toegankelijkheid van de wetgeving waren vergroot door het Bouwbesluit 2012. Maar AEF concludeerde ook dat "voor het verminderen van de regeldruk geldt dat er geen significante verandering teweeg is gebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers."

AEF voegde daar nog iets interessants aan toe. Uit hun onderzoek bleek dat producenten en leveranciers helemaal geen behoefte hadden aan minder regels: liever meer en duidelijke regels dan slechte regels of te ruime regels die verder uitgewerkt zouden moeten worden tussen private partijen. "Als er dus meer regels nodig zijn om tot een level playing field te komen dan is het niet anders."

Over de doelmatigheid van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 merkt SIRA op dat het goed is dat naar draagvlak is gezocht, maar dat 'onnodige vertraging' is opgelopen. Ik vind het moeilijk om te bepalen of SIRA hier een juiste conclusie trekt. Er bestaat immers geen objectieve maat voor 'vertraging' en al helemaal niet voor 'onnodige vertraging'. Veel wetten kennen een langduriger voorbereidingstijd. En als deze tijd nodig was om het draagvlak voor het Bouwbesluit te creëren, kan de 'vertraging' in ieder geval niet 'onnodig' zijn geweest.

De totstandkoming van het Bouwbesluit 2012

In dit verband vind ik de analyse van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 van AEF veel inhoudelijker en daarmee interessanter. AEF en Regiecommissie kwamen (in mijn woorden) tot de volgende conclusies:

- De totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is een proces van insiders, zij het een heel selectie groep insiders. De politiek ontbreekt én de consument

ontbreekt. Het zijn de bouwers en de producenten die daar samen in een ingewikkeld spel de regels voor het bouwen bepalen.

- De insiders zijn erg dubbel over de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012. Met de uitkomsten zijn ze redelijk gelukkig, al had het beter gekund als de politiek minder tot 'haast' had aangezet. Met het proces zijn ze veel minder gelukkig.
- De insiders zijn bovenal gericht op het bereiken van een level playing field (het tegengaan van het concurrentievoordeel van de ander). Ze voelen zich niet verantwoordelijk voor de achterliggende publieke belangen. Dit is goed te zien aan de inhoud van het Bouwbesluit 2012.
- Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat velen, ook de betrokkenen, het zicht kwijt raken op de achterliggende argumentatie voor alle regels van het Bouwbesluit. Na verloop van tijd is dan ook nogal eens onduidelijk waartoe bepaalde regels dienen.
- Wie iets wil veranderen aan het Bouwbesluit, heeft een ander systeem, want dit systeem reproduceert steeds zichzelf en blokkeert vernieuwing.

Kanttekeningen naar aanleiding van het onderzoek

Ik heb al aangegeven dat de evaluatie van SIRA (conform opdracht) sterk focust op het proces en weinig op de achterliggende doelen van het Bouwbesluit. En daar waar die achterliggende doelen van het Bouwbesluit in beeld komen (vermindering regeldruk) kan geen conclusie worden getrokken (SIRA) dan wel is het beleid niet effectief (AEF).

Dat is jammer omdat over die inhoud veel meer kan worden gezegd. En in ieder geval meer dan de paar obligate noties die SIRA ophoest over het inhoudelijke belang van het Bouwbesluit 2012, zonder die dus ook maar enigszins te toetsen (zie paragraaf 2.1).

Zo concludeerde de Regiecommissie dat het 'systeem' wel werkt, maar op een bepaalde manier. De direct betrokkenen zijn tevreden met het level playing field dat ontstaat. Maar vanuit maatschappelijk oogpunt en vanwege de maatschappelijke veranderingen die zich aan het voltrekken zijn, kwam de Regiecommissie tot een ander oordeel. Veel bouwregelgeving was er indertijd mede voor bedoeld om voor iedereen een fatsoenlijke woning te garanderen. Op dat punt heeft de over-

heid veel succes geboekt, maar de achterliggende gedachte van 'het verheffen van het volk' is niet meer van deze tijd. Ook tekent op de woningmarkt zich een omslag af van 'aanbod' naar 'vraag' en van nieuwbouw naar bestaande voorraad. Het is niet gewaagd om te beweren dat de woningmarkt van voor 2008 niet meer terugkomt.

Tegen deze feitelijke achtergrond en vanuit de fundamentele vraag naar de rol van de overheid anno 2013 bij het opstellen van de bouwregelgeving, pleitte de Regiecommissie voor een heroriëntatie van de overheid ten opzichte van het Bouwbesluit. Bij een volgende herziening van de bouwregelgeving zou moeten worden gestart met een scherpe discussie over de rol van de overheid bij de kwaliteit van het bouwen en de doelstellingen die door een nieuw Bouwbesluit moeten worden nagestreefd. Pas op het moment dat de doelstellingen scherp zijn, is een zinvolle analyse over een vermindering van de administratieve lastendruk mogelijk.

In dit kader meende de Regiecommissie dat op het gebied van veiligheid regels moeten worden gesteld ter beperking van risico's die van tevoren helder in beeld zijn gebracht en die zwaar genoeg wegen om blijvende regulering te rechtvaardigen. Daarbij zal in het politieke domein moeten worden vastgesteld welke risico's acceptabel zijn. Als die risico's zijn gegeven, kan een ad hoc commissie, bestaande uit personen die hun sporen hebben verdiend vanwege hun praktische kennis, hun wetenschappelijke inzichten, hun ervaring met deregulering en begrijpelijkheid vanuit de invalshoek van woonconsumenten en gebruikers, de regels verder invullen.

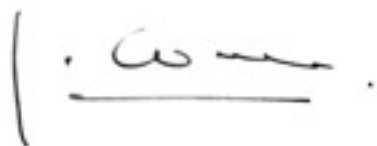
Daarnaast vroeg de commissie zich ernstig af of een Bouwbesluit nog regels moet bevatten over het thema bruikbaarheid. Een mondige consument lost dat op een goed functionerende markt zelf wel op. Bovendien: op een manier die hij of zij zelf wenselijk acht. De omslag van aanbod naar vraaggestuurde markt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

Ten slotte stelde commissie vast dat op het gebied van de energieprestatie en milieukwaliteit de Europese regelgeving de lidstaten dwingt energieprestaties in nationale regelgeving vast leggen en het niveau van eisen de komende jaren verder op te voeren tot 'vrijwel energieneutraal' in 2020. Daarnaast hangen veel eisen in het Bouwbesluit onder het thema gezondheid samen met energie-efficiëntie (ventilatie, luchtkwaliteit, vocht, ect.). De Regiecommissie vroeg zich af of er reden is

om buiten deze eisen om (en buiten hetgeen al in andere wetten is verbonden) nog meer eisen aan de bouw te stellen vanwege de gezondheid.

Conclusie

De evaluatie van SIRA is gedegen en tegelijkertijd (te) voorzichtig. Belangrijker is dat de studie voorbijgaat aan de vraag: wat moeten we van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 *leren*? Mijn belangrijkste conclusie is dat het systeem de neiging heeft zichzelf te reproduceren. En dat de noodzakelijke vernieuwing niet alleen om een ander Bouwbesluit vraagt maar ook om een proces dat niet alleen een proces van insiders is.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wim Derksen', enclosed in a simple rectangular frame.

prof dr Wim Derksen