



Bezoekadres Lange Voorhout 58
Postadres 2514 EG Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Telefoon (070) 310 86 66
Telefax (070) 310 86 79
E-mail info@actal.nl

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
15 september 2011	2011045427	JtH/JS/JvB/2011/081	1
Onderwerp	Advies Bouwstenen voor minder regels		

Geachte heer Donner,

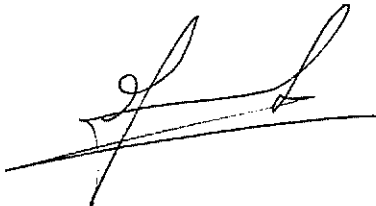
In reactie op uw brief van 6 juli 2011 adviseren wij u hierbij over de voorgenomen fundamentele herziening van de bouwregelgeving. Wij stellen het op prijs dat u ons zo vroeg in het beleidsproces in de gelegenheid heeft gesteld om mee te denken over beleidsalternatieven die leiden tot minder regeldruk. Gezien de ambitieuze plannen die u op dit terrein heeft, adviseren wij u ook graag in een later stadium over de concrete voorstellen voor de herziening van de regelgeving.

De bouwregelgeving is een belangrijk onderwerp vanuit het oogpunt van regeldruk. Dit geldt zowel in kwantitatief opzicht (de regeldruk voor burgers en bedrijven is hoog) als in kwalitatief opzicht (er zijn veel knelpunten en irritaties). Het herzien van de bouwregelgeving kan dan ook een grote bijdrage leveren aan het streven van dit kabinet om de regeldruk merkbaar te verminderen. Daarbij blijft het van onverminderd belang om de publieke belangen die op dit beleidsterrein spelen te borgen.

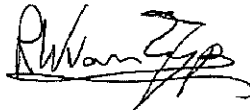
Wij baseren onze aanbevelingen op eigen bureauonderzoek en op (groeps)gesprekken met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de (semi-)publieke sector en de wetenschap. Wij hebben gesproken met diverse individuele ondernemers en vertegenwoordigers van de volgende organisaties: BNA, brandweer, FME-CWM, gemeente, Kamer van Koophandel, KHN, LTO, MKB Nederland, Koninklijke Metaalunie, TU Delft, Vereniging Eigen Huis.

Wij beogen met dit advies een extra impuls te geven aan het verminderen van de regeldruk in het kader van de voorgenomen fundamentele herziening van de bouwregelgeving. Wij lichten dit advies in een gesprek graag nader toe.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. ten Hoopen', written over a horizontal line.

J. ten Hoopen
Collegevoorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.W. van Zijp', written over a horizontal line.

R.W. van Zijp
Secretaris

Bouwstenen voor minder regels

1. Aanleiding

In uw brief van 6 juli 2011 heeft u ons gevraagd om advies uit te brengen in het kader van de fundamentele herziening van de bouwregelgeving. De adviesaanvraag betreft:

- (a) een oordeel over de regeldruk die voortvloeit uit de huidige bouwregelgeving;
- (b) minder belastende alternatieven ten opzichte van de huidige bouwregelgeving;
- (c) minder belastende alternatieven voor de bouwsector.

U heeft ons daarbij verzocht rekening te houden met een zorgvuldige borging van de publieke belangen die in de bouwsector spelen, te weten veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Wij hebben uw adviesvraag breed opgepakt door ook aanpalende beleidsterreinen (met name relevante elementen van het ruimtelijk beleid) te betrekken, zodat wij recht kunnen doen aan de signalen die wij hierover hebben ontvangen. Daarmee sluiten wij aan bij voornemens van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat in het kader van het programma Eenvoudig Beter een vernieuwing van het omgevingsrecht beoogt. Wij sturen een afschrift van dit advies aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

2. Belang van- en beoordelingskader voor het advies

De bouwregelgeving veroorzaakt veel regeldruk. Dit komt doordat het een groot aantal burgers en bedrijven raakt. Daarnaast zijn de kosten van procedures aanzienlijk. De administratieve lasten zijn alleen voor de Woningwet al fors: per jaar 190.000 uur en 62,8 miljoen euro voor burgers en 92 miljoen euro voor bedrijven. Voor de inhoudelijke nalevingskosten is geen integrale nulmeting beschikbaar. Naar verwachting bedragen deze kosten een veelvoud van de administratieve lasten. Zo bedragen de inhoudelijke nalevingskosten voor alleen het bouwbesluit zo'n 600 miljoen euro per jaar.¹ Dit onderstreept dat het van groot belang is om mogelijkheden te verkennen om op dit terrein tot lagere regeldruk te komen.

Ook in kwalitatief opzicht veroorzaakt de bouwregelgeving veel regeldruk: de bouwregelgeving wordt als complex, gedetailleerd, arbitrair en onevenredig ervaren. Tegelijkertijd is ons gebleken dat er voor grote delen van de bouwregelgeving veel draagvlak is. Betrokkenen hebben veel begrip voor de "geest van de regelgeving", maar ervaren de toepassing in de praktijk als een keurslijf.

Voor de door u gestelde adviesvraag hanteren wij het beoordelingskader voor de vermindering van regeldruk:

- Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument? (§ 3).
- Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? (§ 4). Zijn minder belastende alternatieven mogelijk? (§ 5).
- Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening? (§ 6).

¹ Ecorys, Proefmeting overige nalevingskosten bouwbesluit, Rotterdam 2009, onderzoek in opdracht van Actal.

3. Taak voor de overheid en de keuze voor regelgeving als instrument

De bouwregelgeving dient meerdere beleidsdoelen. Als we onze blik specifiek richten op het technisch ontwerp van bouwwerken, en daarmee voorbijgaan aan de beleidsdoelen die toezien op de omgeving van bouwwerken, gaat het niet alleen om (brand)veiligheid en een solide constructie. Daarnaast gelden regels die betrekking hebben op gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Betrokkenen geven aan dat een deel van de regels er toe strekt vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Het is onduidelijk op welke wijze dit deel van de regels bijdraagt aan het verwezenlijken van de genoemde publieke belangen.

Wij adviseren om per beleidsdoel te onderzoeken of en in hoeverre private oplossingen mogelijk (en wenselijk) zijn en of regelgeving het meest aangewezen instrument is.

Ten einde publieke belangen goed te borgen zonder betrokkenen onnodig in hun handelen te belemmeren is het van belang dat verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op een goede manier worden belegd. Belangrijke aspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn de verschillen in kennis en financiële draagkracht tussen (markt)partijen en de aard en omvang van aan de publieke belangen verbonden risico's.

De complexiteit van het vinden van de juiste balans van de uiteenlopende belangen blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de regelgeving met betrekking tot het technisch ontwerp van het bouwwerk een functie vervult door standaardisatie: zo worden deuren standaard opgeleverd met een breedte van 85 centimeter en een hoogte van 230 centimeter. Tot op zekere hoogte is standaardisatie gunstig voor kopers, omdat zij zich, ondanks een mogelijk tekort aan technische kennis, verzekerd weten van minimum kwaliteitseisen. Tegelijkertijd werken de minimeisen in de praktijk uit als standaardseisen, wat leidt tot een vermindering van variëteit. Binnen de sector worden hierdoor economische schaalvoordelen gerealiseerd, maar het nadeel is dat het leidt tot minder keuzemogelijkheden. Een belangrijke vraag die hierbij onbeantwoord blijft, is welk beleidsdoel met deze standaardisatie wordt gediend.

Het voorbeeld van de standaardisatie als gevolg van de bouwregelgeving illustreert de complexiteit, bijvoorbeeld omdat de belangen niet altijd eenduidig zijn. In het verlengde hiervan zijn wij van mening dat variatie moet worden aangebracht in de wijze waarop publieke en private verantwoordelijkheden worden belegd. Concreet denken wij daarbij aan:

- een bescheidener rol van de overheid bij het verwezenlijken van bouwwerken waar een garantieregeling (zoals bijvoorbeeld Woningborg) van toepassing is dan waar dit niet het geval is;
- een bescheidener rol voor de overheid bij de bouw van (gecertificeerde) cataloguswoningen en/of vooraf gefabriceerde onderdelen zoals een dakkapel (waarvoor belangrijke eisen door type-keuringen kunnen worden verzekerd zodat toezicht door de overheid marginaal kan plaatsvinden);
- een bescheidener rol van de overheid bij particulier opdrachtgeverschap (waarbij de keuze voor standaarden zoals het aantal stopcontacten of de lichtinval door vensters in de muren, wordt overgelaten aan de particuliere opdrachtgever).

Daarbij verdient het aandacht dat de toegankelijkheid van de geldende regelgeving, inclusief de NEN-normen, voor betrokkenen wordt vergroot. Voor de NEN-normen geldt dat naast aandacht voor de (financiële) toegankelijkheid ook aandacht is vereist voor het (brede) draagvlak van de totstandkoming onder de bedrijven en burgers aan wie deze normen worden opgelegd. In de

navolgende paragrafen zullen wij verder ingaan op de verbetermogelijkheden voor de bouwregelgeving.

4. Proportionaliteit ten opzichte van beleidsdoel

Een belangrijk publiek belang dat de bouwregelgeving beoogt te borgen, is duurzaamheid. De wijze waarop de bouwregelgeving dit doet, wordt door betrokkenen als zeer knellend ervaren. Wij achten het mogelijk om dit publieke belang op een minder-belastende wijze te verwezenlijken. Dit geldt in ieder geval voor de wijze waarop de vermindering van de broeikasgasemissie is doorvertaald in de bouwregelgeving. Onze argumentatie is tweeledig.

- a. De bijdrage van de maatregelen aan het beleidsdoel is in de praktijk waarschijnlijk veel geringer dan op papier. Er is een breed gedragen opvatting dat de berekeningsmethoden voor de energieprestatie-coëfficiënt een schijnwerkelijkheid opleveren. Bovendien is het in de praktijk moeilijk om te controleren of specifieke maatregelen, zoals isolatie, op de gewenste wijze zijn genomen.
- b. De kosten voor het berekenen van de energieprestatie zijn erg hoog. Dit komt niet alleen doordat de berekeningsmethode ingewikkeld is, maar ook door de samenhang van de verschillende beleidsdoelen. Een kleine aanpassing vanwege (brand)veiligheid kan enorm doorwerken voor de energieprestatie.

Wij adviseren om alternatieve mogelijkheden (buiten de bouwregelgeving) voor het bereiken van een vermindering van de broeikasgasemissie te onderzoeken, zodat de bouwregelgeving (deels) van de hieraan verbonden eisen kan worden verlost.

5. Minder belastende alternatieven

Eenvoudige bouwwerken: eenvoudige regels

De bouwregelgeving is complex. Het is voor een gewone burger onmogelijk om zelf een bouwaanvraag in te dienen. Bedrijven laten zich doorgaans bijstaan door professionele bouwbegeleiders. De complexiteit lijkt een logisch maar onbedoeld gevolg van de optelsom van belangen die bij een bouwproces een rol spelen.

De algemene geldigheid van de bouwregelgeving brengt met zich mee dat de complexiteit ook geldt voor bouwwerken die niet uniek en complex zijn. Er bestaat ruimte om voor eenvoudige bouwwerken te kiezen voor eenvoudiger procedures. Voorbeelden van *niet-unieke bouwwerken* zijn: een loods, cataloguswoning, dakkapel, serre, carport, en garage. Ter vermindering van de regeldruk kunnen beschikbare gegevens voor deze *niet-unieke bouwwerken* beter worden hergebruikt. Wij noemden eerder in dit advies de mogelijkheid om type-keuringen te introduceren voor cataloguswoningen. Dergelijke bouwwerken zijn niet alleen niet uniek, ze zijn zelden complex. Dit betekent dat een licht regime mogelijk is. Daarvoor kan worden aangesloten op de praktijk in het kader van vergunningvrij bouwen, waarbij voor eenvoudige bouwprojecten geen toestemming vooraf nodig is. Certificering van het type in plaats van het individuele bouwwerk zorgt er dan voor dat deze bouwwerken veilig zijn.

Wij adviseren toepassing van een licht regime waarbij niet alle technische aspecten worden betrokken voor niet-unieke bouwwerken.

Aansluiting van de regelgeving bij het perspectief van de gebruiker

Cruciaal voor de naleving van de bouwvoorschriften is dat de betrokkenen er van op de hoogte zijn. De bouwregelgeving blijkt voor veel gebruikers echter ontoegankelijk. Zo is het bouwbesluit ingericht naar het type van eisen (veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu) en niet toegesneden op de bouwactiviteit. Dit maakt het voor de gebruiker zeer moeilijk om te achterhalen aan welke eisen (de resultaten van) specifieke bouwactiviteiten moeten voldoen.

Uw ministerie heeft samen met SBR en NEN digitaal "het Verbouwkompas" ontwikkeld waarin de voorschriften per bouwactiviteit kunnen worden opgezocht. Dit kompas is voor veel gebruikers nog zeer technisch. Het verdient daarom aanbeveling om het kompas door te ontwikkelen en er vervolgens grotere bekendheid aan te geven. Bij deze verbetering kan gebruik gemaakt worden van de opgedane kennis met het project "begrijpelijke formulieren".

Wij adviseren de bouwvoorschriften toegankelijker en begrijpelijker te maken voor gebruikers. Hierbij kan bijvoorbeeld het digitale instrument "Verbouwkompas" gebruiksvriendelijker worden gemaakt en een bredere bekendheid worden gegeven.

Tijd is geld: korte termijnen

Voor opdrachtgevers van (ver)bouwprojecten geldt het oude adagium: tijd is geld. Dit betekent dat regeldruk in de bouwsector niet alleen kan worden afgemeten aan de voorschriften en de informatieverplichtingen, maar ook aan de tijd die het kost om procedures te doorlopen. In de bouw zijn die termijnen relatief lang.

Wij noemen drie voorbeelden. Ten eerste werd in het verleden in de kinderopvang de gebruiksvergunning meestal binnen 8 weken verleend. Na invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht valt deze vergunningverlening onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure en loopt de termijn op naar 26 weken, zonder dat dit inhoudelijk tot andere eisen leidt. Het tweede voorbeeld betreft de regels omtrent planschade, waar de termijn van 5 jaar voor een lange periode van (financiële) onzekerheid zorgt. Ten derde noemen betrokkenen de vertraging van bouwprocessen als gevolg van de lange doorlooptijd van procedures, zelfs ook van de voorlopige voorziening, bij de Raad van State.

In de voorgenomen herziening van de bouwregelgeving kan de regeldruk als gevolg van de termijnen langs twee sporen worden aangepakt. Allereerst kan worden heroverwogen welke procedures wanneer gelden. Afhankelijk van de aard van het bouwwerk en de mogelijke consequenties kan in veel gevallen meer nadruk worden gelegd op de eigen verantwoordelijkheid. Dit betekent dat toestemming vooraf plaats maakt voor een mogelijke boete achteraf.

Met bovengenoemde vergroting van de eigen verantwoordelijkheid komt meer kennis, kunde en capaciteit vrij voor de gevallen waar toestemming vooraf wenselijk blijft. Dit komt ten goede van de tweede oplossingsrichting, namelijk het bekorten van de procedures.

Wij adviseren om de mogelijkheden voor het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid, inclusief een bijbehorend sanctieregime, te benutten. Bovendien adviseren wij indien mogelijk procedures korter te maken, zoals bijvoorbeeld de gebruiksvergunning in de kinderopvang.

Minder confectie en meer maatwerk

Risico's zijn vaak situationeel bepaald, maar de bouwvoorschriften die bedoeld zijn om de risico's te bedwingen, beperken zich niet per se tot de relevante situaties. Zo gelden er bouwvoorschriften voor de "doorvalbeveiliging van trapafscheidings". Deze voorschriften strekken tot de veiligheid voor kinderen. De voorschriften gelden echter ook *in het specifieke geval van* bedrijfspanden, waar doorgaans geen kinderen aanwezig zijn. De overheid kiest hier voor *confectie-veiligheid* in plaats van maatwerk, waardoor de regelgeving onnodig belastend wordt.

Een kernbegrip in de bouwregelgeving met betrekking tot de risico's op brand is spiegel-symmetrie. Daarbij is het uitgangspunt voor het ontwerp dat een buurman exact hetzelfde gebouw gaat bouwen op exact dezelfde plaats ten opzichte van de perceelgrens. Dit vereist vervolgens bijvoorbeeld het aanbrengen van een (kostbare) extra brandvertragende gevelbekleding, óók als sprake is van uitzonderlijke en duidelijk eenmalig bedoelde hoogbouw of als de bouw van een 'buurpand' door de aanwezigheid van een (snel)weg ondenkbaar is. Er is behoefte aan extra ruimte om op basis van een "realistisch scenario" van de aannahme van spiegelsymmetrie te kunnen afwijken.

Wij adviseren om bij de herziening van de bouwregelgeving voldoende mogelijkheden voor maatwerk te bieden – om de risico's daar te bestrijden waar ze zich voordoen.

Meer visie door focus

De ervaren knelpunten voor het verwezenlijken van (veranderingen van) bouwwerken betreffen niet alleen de bouwregelgeving in enge zin, maar ook onderdelen van het omgevingsrecht. Op gemeentelijk niveau zijn met name het welstandsbeleid en de bestemmingsplannen van belang voor het toetsen van bouwplannen. In bestemmingsplannen is de gemeentelijke ruimtelijke visie vastgelegd. Vanuit de rijksoverheid ligt er het initiatief om globaler te bestemmen. Deze richting sluit in grote mate aan bij de wens van gebruikers, omdat globale bestemmingsplannen worden geassocieerd met meer snelheid en minder procedures. Aan de andere kant blijken met name bedrijven beducht voor de mogelijke gevolgen van "oprukkende woningbouw". Daarbij gaat het erom dat de normen waaraan deze bedrijven moeten voldoen mede afhankelijk zijn van de afstand tot woonwijken. De voorbeelden zijn talrijk, wij noemen de situatie waarin een afgelegen discotheek naast sportvelden was gesitueerd. Als gevolg van een bestemmingswijziging van sportveld naar woningbouw moest de discotheek extra investeren in overlastbeperkende maatregelen. Met andere woorden, bedrijven worden geconfronteerd met een beperking van hun bestaande rechten en hun ontwikkelingskansen. Het verdient overweging om het ruimtelijk beleid zo veel mogelijk in te richten op basis van globale bestemmingsplannen, waarbij detaillering gemotiveerd dient te worden.

Het welstandsbeleid, dat strekt tot het bevorderen van de schoonheid van de leefomgeving, ligt onder vuur. De reikwijdte van dit beleid is breed en beslissingen van welstandscommissies worden door veel betrokkenen betwist. Bovendien zijn de procedures relatief kostbaar en onvoorspelbaar. Vanuit de gebruikers is er behoefte aan een duidelijke afbakening van de rol en positie van het welstandsbeleid. Daarbij wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheden om te kiezen voor een ambtelijke toets op basis van transparante standaarden als mogelijk minder belastend alternatief.

Met betrekking tot de reikwijdte van welstandsbeleid en ook met betrekking tot de vraag hoe globaal een bestemmingsplan kan worden ingevuld, is er vanuit het perspectief van de regeldruk een duidelijk vertrekpunt. Voor het bestemmingsplan luidt dit vertrekpunt “globaal bestemmen” en voor de welstand “geen welstandseisen, tenzij”. Dit vertrekpunt betekent dat de kernvraag bij bestemmen en welstand wordt: is bestemmen nodig, respectievelijk zijn welstandseisen nodig? Een bevestigend antwoord voor bestemmen kan bijvoorbeeld worden gegeven als het gaat om de overloop tussen woonbestemming en industriebestemming. Voor welstandsbeleid ligt het voor de hand om anders om te gaan met een beschermd (historisch) stadsgezicht dan met een bedrijventerrein.

Wij adviseren het principe “geen welstandseisen, tenzij” te hanteren, waarbij expliciete (transparante) standaarden worden gebruikt. Daarbij verdient ambtelijke toetsing van welstand als minder belastend alternatief voor toetsing door welstandscommissies te worden overwogen.

6. Passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening

De complexiteit van regels heeft ook een weerslag op de uitvoering en de kwaliteit van dienstverlening. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Gezien de complexiteit van de huidige regelgeving is het gewenst om gebruik te maken van vooroverleg, waarin de overheid samen met de indiener vaststelt welke bepalingen en mogelijkheden van belang zijn. Afhankelijk van de complexiteit van de bouwaanvraag, kan dit vooroverleg aanzet zijn om vanuit de overheid een accountmanager aan te wijzen die het aanspreekpunt wordt voor de indiener en hem/haar gedurende het hele bouwtraject faciliteert.

Ten behoeve van bestaande rechten wordt (te) vaak volstaan met publicatie in een huis-aan-huis-blad. Met het oog op dienstverlening en de soms grote belangen die spelen, is dit niet afdoende. Van de overheid mag worden verwacht dat ze vooraf contact opneemt met de betrokkenen. Zo kan in overleg worden gezocht naar een passende manier hoe om te gaan met de gevolgen voor hun specifieke situatie.

Wij adviseren een pro-actieve rol voor de overheid in het contact met indieners van bouwaanvragen. Vanuit het oogpunt van dienstverlening zou voor alle complexe aanvragen de mogelijkheid van een accountmanager moeten worden geboden. Wij adviseren dat de overheid de omgeving actief informeert bij ingrijpende bouwinitiatieven en bestemmingswijzigingen.

Ten slotte vragen wij aandacht voor de gelijkwaardigheidsbepaling. Hiermee wordt de ruimte geboden om af te wijken van voorschriften uit het bouwbesluit op voorwaarde dat wordt aangetoond dat ten minste sprake is van dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu. Deze flexibiliteit is goed, maar de uitvoering kan beter door gegevens te hergebruiken. De beoordelingen worden nu per situatie per gemeente (opnieuw) gemaakt, terwijl er veel rapporten liggen voor specifieke maatregelen op grond waarvan bekend is dat deze maatregelen “gelijkwaardig” zijn.² Voor het hergebruik van dergelijke gegevens kan gebruik worden gemaakt van een centraal register, waarbij de maatregelen vanuit uw ministerie worden geautoriseerd.

² Wij noemen in het bijzonder het rapport van M. van Overveld, Gelijkwaardige oplossingen – beoordeeld door de Werkgroep Gelijkwaardigheid (Januari 2009) Hierin wordt ook de instelling van een Kenniscentrum aangekondigd, die zich gaat bezighouden met de beoordeling van gelijkwaardigheid.



Wij adviseren een centraal register voor gelijkwaardige maatregelen waarvoor uw ministerie autorisatie verleent.

Wij beogen met dit advies een extra impuls te geven aan het verminderen van de regeldruk in het kader van de voorgenomen fundamentele herziening van de bouwregelgeving. Daarbij hebben wij ons niet beperkt tot de respectievelijke departementale verantwoordelijkheden, maar zijn wij uitgegaan van het perspectief van de gebruikers. Daarmee reikt dit advies bouwstenen aan voor de vermindering van de regeldruk in de bouwsector als geheel.