

Vergaderjaar 2014–2015

34 120

Beleidsdoorlichting Wonen en Rijksdienst

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Hierbij stuur ik u de doorlichting van het beleidsartikel 2.1 Energie en Bouwkw kwaliteit van de begroting voor Wonen en Rijksdienst. De beleidsdoorlichting is conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2012 (RPE 2012) opgesteld en bestaat uit een afzonderlijke beleidsevaluatie op het thema Energie en een beleidsevaluatie op het thema Bouwkw kwaliteit. Deze beleidsevaluaties treft u aan als bijlagen bij deze brief. De overlap tussen beide thema's is in de beleidsevaluatie van het thema Energie meegenomen. De beide beleidsevaluaties zijn door externe partijen uitgevoerd.

Voor het thema Energie uit het beleidsartikel 2.1 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op mijn verzoek een beleidsevaluatie uitgevoerd¹. Voor het thema Bouwkw kwaliteit heeft Sira consulting (Sira) in mijn opdracht het Bouwbesluit 2012 geëvalueerd². Hieronder geef ik per thema aan hoe de vragen uit het RPE 2012 in de beleidsevaluaties zijn beantwoord, alsmede hoe ik met de belangrijkste bevindingen uit de evaluaties zal omgaan.

Graag wijs ik u er op dat het kabinet werkt aan grote wijzigingen in relatie tot de bouwregelgeving. Het is het streven van het kabinet om de bouwregelgeving in 2018 op te laten gaan in de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt een grote deregulering en vereenvoudiging van de regelgeving en dit zal ook zijn doorwerking hebben in de bouwregelgeving. Een andere grote wijziging van de bouwregelgeving is de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen, waarvan wordt beoogd deze in 2016 in werking te laten treden, deze bevat eveneens omvangrijke deregulering en vereenvoudiging.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In de bijlage bij deze brief reageer ik op de aanbevelingen uit de evaluaties.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

Energie

Wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De evaluatie betreft het beleid dat is beschreven in het Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving van mei 2011. Dit plan van aanpak is de belangrijkste leidraad voor beleid geweest tot aan het Energieakkoord voor duurzame groei. De beleidsinstrumenten uit het Energieakkoord zijn niet in de evaluatie betrokken. De volgende beleidsinstrumenten uit het Energieakkoord staan wel op de begroting van Wonen en Rijksdienst voor 2015 maar zijn niet geëvalueerd door het PBL:

- de revolverende fondsen voor respectievelijk eigenaar-bewoners, verhuurders en vve's (185 miljoen)
- de stimuleringsregeling energieprestatie huursector (400 miljoen)
- uitrol van een voorlopig energielabel bij woningeigenaren (15 miljoen)
- ondersteuning van gemeenten bij lokale energiebesparing (15 miljoen).

Zoals is afgesproken in het Energieakkoord wordt bovenstaand beleid in 2016 geëvalueerd. Wel heeft het PBL voor het doelbereik gebruik gemaakt van de meest recente monitoringsresultaten en analyses vanuit de Nationale Energieverkenning (NEV) van oktober 2014.

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Energiebesparing in de gebouwde omgeving levert een belangrijke bijdrage aan de reductie van de uitstoot van CO₂, vermindert de afhankelijkheid van buitenlandse energieleveranciers en zorgt voor beter beheersbare energielasten en een hoger comfort voor burgers en bedrijven. Daarnaast zorgt het nemen van energiebesparende maatregelen voor werkgelegenheid in de bouw- en installatiesector. Deze voordelen vormden de aanleiding voor beleid en zullen naar verwachting actueel blijven. Met het Energieakkoord en het Europese beleid op het gebied van klimaat en energie is een beleidskader voor de lange termijn neergezet. Het PBL heeft in de context van dit lange termijn beleidskader zijn bevindingen neergelegd.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De rijksoverheid heeft zich in het kader van het Energieakkoord samen met de lokale overheden en maatschappelijke partijen verantwoordelijk gesteld voor het halen van de klimaat- en energiedoelstellingen, alsmede voor het stimuleren van de bouw- en installatiesector. In het Energieakkoord zijn de doelstellingen overgenomen uit het in 2012 herijkte koepelconvenant energiebesparing in de gebouwde omgeving, het Meer met Minder convenant voor de bestaande bouw en het huurconvenant. In de evaluatie zijn deze convenanten onderzocht, alsmede het Lenteakkoord convenant voor energiezuinige nieuwbouw. Het aantal maatschappelijke partijen dat aan het realiseren van de convenantdoelstellingen meewerkt is door het Energieakkoord uitgebreid. Daarnaast zijn in het Energieakkoord lange termijn ambities toegevoegd. De partijen uit het Energieakkoord streven er naar om de gebouwenvoorraad in 2030 naar energielabel A te brengen en in 2050 een energieneutrale gebouwde omgeving in Nederland te realiseren. In het Energieakkoord is afgesproken dat de betrokken partijen in 2016 de voortgang evalueren.

Specifiek voor de gebouwde omgeving is in het Energieakkoord afgesproken dat het Rijk tot en met 2016, in overleg met de relevante stakeholders, opties verkent die invulling kunnen geven aan de

2030-ambitie (en mogelijke maatregelen te nemen tussen 2020 en 2030) om de gebouwenvoorraad naar gemiddeld energielabel A te brengen. Zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief van 3 oktober 2014 (30 196 nr.256) gebruik ik de periode tot eind 2015 om deze verkenning uit te voeren. Begin 2016 stuur ik de Tweede Kamer en de Borgingscommissie Energieakkoord de resultaten van de verkenning toe. De aanbevelingen uit de evaluatie van het PBL zal ik meenemen in deze verkenning. In algemene zin ben ik van mening dat een groot deel van de conclusies en aanbevelingen van het PBL goed aansluiten bij de maatregelen voor de gebouwde omgeving zoals die zijn vastgelegd in het Energieakkoord.

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Uit de evaluatie van het PBL komt naar voren dat in de gebouwde omgeving een pakket van informerende, stimulerende en sanctionerende instrumenten wordt ingezet. Dit pakket is nodig om actoren bewust te maken, in beweging te krijgen om oplossingen te ontwikkelen en toe te passen en om achterblijvers aan te sporen tot het gewenste gedrag. Het PBL concludeert dat het verstandig is dat in het huidige beleid voor energiebesparing in de gebouwde omgeving een divers pakket van instrumenten ingezet blijft worden. De samenhang van beleid kan op onderdelen echter nog verbeterd worden, zo geeft het PBL aan. Het PBL wijst er onder meer op dat de afgesloten convenanten geen sancties bevatten op het niet nakomen van de afspraken. In de utiliteitsector (kantoren, scholen, ziekenhuizen, etc.) ontbreekt een goede controle en handhaving op naleving van wettelijke verplichtingen en wordt weinig gebruik gemaakt van informerende instrumenten. En bij koop- en huurwoningen wordt beperkt gebruik gemaakt van meer dwingende, juridische instrumenten. Voorts geeft het PBL aan dat het huidige beleid vooral aanhaakt bij het motief financieel voordeel door een context te scheppen waarin investeringen zich terugverdienen. Het beleid haakt minder aan op gedragsprocessen, zoals het willen vermijden van risico, het zich vergelijken met mensen uit de omgeving of verliesaversie. Dit zou het beleid meer moeten doen. Onder de vraag over doeltreffendheid van het beleid staan de specifieke en generieke beleidsaanbevelingen van het PBL op een rij en hoe ik hiermee om zal gaan.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Met de beschikbare gegevens was het niet mogelijk de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid te kwantificeren. Het PBL heeft daarom geen kwantitatieve analyse gemaakt van de uitgaven. Het PBL geeft onder meer aan dat dit komt doordat de beleidsinstrumenten deels tegelijkertijd zijn ingezet en met elkaar interacteren. Voorts zijn er grote verschillen in looptijden van instrumenten en is het ingewikkeld plausibele referentie-scenario's te construeren zonder beleid. Zowel ex-post als ex-ante studies van derden leveren onvoldoende inzicht om de effectiviteit en efficiëntie van de instrumenten afzonderlijk en het beleidspakket als geheel te kwantificeren.

Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Het PBL heeft het gevoerde beleid getoetst aan inzichten uit de relevante wetenschappelijke literatuur en heeft gericht aanvullende informatie verzameld in gesprekken met beleidsambtenaren, interviews met vertegenwoordigers van koepelorganisaties, verhuurders en bouw- en installatiebedrijven en enquêtes onder ruim 2200 bewoners van huur- en koopwoningen en onder 1000 gebouwbeheerders in de utiliteitsector.

Voor de belangrijkste ingezette beleidsinstrumenten is de werking, de effectiviteit en de efficiëntie beschreven. Daarnaast is een beschouwing gegeven over de resterende criteria van «good governance», te weten transparantie, verantwoording, consensusgerichtheid en responsiviteit.

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Voor het doelbereik is gebruik gemaakt van de analyses van de Nationale Energie Verkenning (NEV) waarin de verwachte effecten van het beleid uit het Energieakkoord zijn meegenomen.

Het PBL heeft de volgende beleidsinstrumenten nader beschouwd op effectiviteit, efficiëntie en de transparantie, verantwoording, consensusgerichtheid en responsiviteit:

1. Energiebelasting
2. Overige financiële instrumenten
3. Woningwaarderingssysteem (WWS)
4. Energieprestatiecoëfficiënt (EPC)
5. Wet milieubeheer (Wm)
6. Het energielabel voor gebouwen
7. Het koepelconvenant en de drie deelconvenanten
8. Kennis- en innovatieprogramma's: Blok voor blok en Energiesprong.

De beschouwingen van deze beleidsinstrumenten zijn te vinden in de bijlagen van de evaluatie inclusief bronvermelding.

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Het PBL doet een aanbeveling om in de toekomst een meer systematische en kwantitatieve afweging van effecten en inspanningen per beleidsinstrument mogelijk te maken. De bestaande monitoringsinspanningen zouden meer gericht moeten worden op het verzamelen van relevante informatie over de toepassing van afzonderlijke beleidsinstrumenten. Pilots zijn daarvoor volgens het PBL een geschikt middel, omdat daarmee situaties of gebieden waar een instrument wel en niet wordt ingezet kunnen worden vergeleken. Daarbij noemt het PBL de fondsen voor energiebesparing in koopwoningen (Nationaal Energiebespaarfonds) en huurwoningen (Fonds Energiebesparing Huursector), de subsidieregeling van 400 miljoen euro voor verhuurders (de zogeheten STEP-regeling) en de uitrol van de Energieprestatiekeur (EPK) in de utiliteitsector. Ten behoeve van de afgesproken evaluatie van het Energieakkoord in 2016 zou het nuttig zijn hier effectonderzoek naar te doen, zo stelt het PBL. Deze aanbeveling van het PBL neem ik over en ik heb hierin reeds stappen gezet. Voor de STEP-regeling is bijvoorbeeld een nulmeting gedaan. Voor alle genoemde regelingen worden in elk geval «input» en «output» data verzameld. De «outcome» zal jaarlijks in het kader van de NEV per doelgroep (koop, huur, utiliteit) worden bepaald en de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 zal mede op basis van de monitoring van de NEV plaatsvinden. Bij de evaluatie van het Energieakkoord zal in de bepaling van de «outcome» van beleid verzamelde «input» en «output» informatie een belangrijke rol spelen.

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Hieronder zijn kort de belangrijkste effecten van beleid weergegeven per sector zoals ik aan de evaluatie van het PBL ontleen.

Nieuwbouw

In de nieuwbouw heeft een combinatie van het Lente-akkoord convenant, de minimumeisen aan de energieprestatie van nieuwbouw in het Bouwbesluit (verder: EPC-eisen) en de energiebelasting goed gewerkt. In het kader van het Lenteakkoord uit 2008 is innovatie ondersteund met onderzoek, kennisoverdracht en met innovatie-experimenten. Deze steun heeft bouwbedrijven geholpen om aan de aangescherpte EPC-eisen te voldoen en heeft bijgedragen aan de legitimering van en draagvlak voor de aanscherping van de EPC-eisen. Deze aanscherping is de stok achter de deur geweest waardoor innovatie ook op brede schaal is gestimuleerd en de energiebelasting heeft er aan bijgedragen dat deze aanscherpingen ook kosteneffectief waren.

Utiliteitsbouw

Voor de utiliteitsbouw (kantoren, scholen, etc.) is het Activiteitenbesluit van de Wet milieubeheer het belangrijkste instrument geweest. Dit instrument verplicht organisaties die veel energie gebruiken om alle energiebesparende maatregelen te nemen die zich binnen vijf jaar terugverdienen. Daarnaast hebben de energiebelasting en diverse fiscale regelingen en subsidies er voor gezorgd dat de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen korter wordt zodat meer maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen. De naleving en de handhaving van het Activiteitenbesluit zijn in de praktijk echter beperkt geweest waardoor de effecten tegenvallen ten opzichte van het energiebesparingpotentieel dat aanwezig is.

Koopsector

In de koopsector zijn ondanks de economische en financiële crisis veel energiebesparende maatregelen genomen. Vaak ging dat echter eerder om één maatregel dan om een pakket van energiebesparende maatregelen, hetgeen de initiële inzet van beleid is geweest. Het convenant Meer met Minder van brancheorganisaties Bouwend Nederland, Energie-Nederland, en Uneto-VNI alsook de blok voor blok-projecten richtten zich in eerste instantie op het stimuleren van pakketten van maatregelen door een betere organisatie van het aanbod. Omdat in de loop van tijd er meer behoefte bleek aan maatwerk is hiervan in de uitvoering afgeweken. Ook in de koopsector heeft de energiebelasting zijn werk gedaan door maatregelen kosteneffectiever te maken en in het kader van de crisis zijn verschillende financiële stimulansen (subsidies en belastingvoordelen) tijdelijk ingezet. Het verplichte energielabel bij verkoop van een woning is maar beperkt toegepast door het ontbreken van een sanctie en het effect van dit instrument is in de koopsector dan ook beperkt geweest.

Huursector

In de huursector hebben met name corporaties veel energiebesparende maatregelen genomen. Het huurconvenant met Aedes, VastgoedBelang en de Woonbond heeft energiebesparing bij corporaties op de agenda gezet. Het energielabel is bij veel corporaties een gewaardeerd hulpmiddel geworden bij het beheer van de woningvoorraad. Dat is mede te danken aan de opname van het energielabel in het woningwaarderingstelsel (WWS) waardoor verhuurders een financieel belang hebben gekregen bij het label en de ongelijke verdeling van lusten en lasten bij een investering (split incentive) tussen huurders en verhuurders is verminderd. Ook op het gebied van innovatie zijn in de corporatiesector belangrijke stappen gezet. De blok voor blok aanpak is bij corporaties succesvol gebleken. Verder zijn in de corporatiesector met hulp van het

door het Ministerie van BZK betaalde innovatieprogramma Energiesprong concepten ontwikkeld die nul-op-de-meter garanderen voor veel voorkomende woningtypen in Nederland. Dit heeft geleid tot het programma Stroomversnelling waarbinnen bouwers en corporaties samen werken om nul-op-de-meter-woningen in de huursector uit te rollen. In het kader van economische crises zijn in de huursector tevens financiële stimuleringsinstrumenten ingezet zoals de tijdelijke uitbreiding van de Energie Investeringsaftrek (EIA). Deze hebben minder goed gewerkt onder andere doordat regelingen te kort van kracht waren om corporaties in de gelegenheid te stellen hun investeringsplannen daarop af te stemmen. Particuliere verhuurders hebben significant minder energiebesparende maatregelen genomen dan corporaties en het is het PBL in de evaluatie ook niet gelukt de effecten van beleid op particuliere verhuurders te schetsen.

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Uit de evaluatie komt naar voren dat de doelstellingen van de convenanten en het CO₂ doel voor 2020 voor de gebouwde omgeving met het huidige beleid waarschijnlijk nog niet binnen bereik liggen. Dit komt doordat het gasverbruik in bestaande gebouwen minder snel is gedaald dan verwacht. De doelstellingen uit het Lente-akkoord voor de nieuwbouw worden wel gehaald en de verwachting is dat de doelstelling voor 2015 om het gestandaardiseerde energieverbruik in de nieuwbouw met 50 procent te verminderen ten opzichte van 2007 ook zal worden bereikt. De aanscherping van de EPC-eis in het bouwbesluit naar 0,4 in 2015 is reeds in het staatsblad gepubliceerd (2014, nr. 342).

De NEV concludeert dat – ondanks het mogelijk niet halen van het nationale CO₂ doel voor de gebouwde omgeving – Nederland ruimschoots zal voldoen aan het verplichte niet-ETS doel voor 2020 en aan de doelstellingen van de energie-efficiëntie richtlijn (EER). Het PBL geeft aan dat de onzekerheid rond het halen van de doelstellingen voor 2020 in de gebouwde omgeving met name met het oog op het ambitieuze lange termijn doel van een energieneutrale gebouwde omgeving reden is om extra inspanningen te verrichten. Het PBL doet een aantal sectorspecifieke en generieke aanbevelingen om het beleid effectiever te maken.

Sectorspecifieke aanbevelingen

Het beleid voor de nieuwbouw is effectief geweest. De aanbeveling is daarom te onderzoeken of de gecombineerde inzet van eisen met effectief toezicht en innovatie ondersteunende stimulansen ook in de bestaande bouw kan worden toegepast. In het kader van de lange termijn verkenning zal ik deze beleidsoptie onderzoeken en daarbij kijken naar de voor- en nadelen ervan. Ik verwacht echter op voorhand dat het een uitdaging is om eisen te ontwikkelen die goed zijn uit te voeren. In de nieuwbouw richten de eisen zich op indieners van een bouwaanvraag, terwijl eisen voor bestaande bouw bij eigenaren en/of gebruikers van gebouwen terecht zouden komen. De doelgroep van eigenaren en gebruikers van gebouwen is divers en voor een aanzienlijk deel van de doelgroep zal het ingewikkeld en ingrijpend zijn om aan dwingend opgelegde eisen te voldoen.

In de koopsector is het verstandig de inzet van informatie en kennis stimulerende instrumenten voort te zetten. Dit concludeer ik op basis van de evaluatie van het PBL. Eigenaar-bewoners met kennis van de kwaliteit van de woning en van energiebesparende maatregelen investeren immers eerder in hun woning zo blijkt uit de evaluatie. Het PBL beveelt aan om in beleid gebruik te blijven maken van aanbiedende partijen zoals bouw- en

installatiebedrijven en consumentenorganisaties omdat eigenaar-bewoners vooral naar deze partijen kijken voor informatie. Ik ben blij te constateren dat het Energieakkoord ook van deze rolverdeling uitgaat. Zo werken de bouw- en installatiebranche in overleg met consumentenorganisaties aan de ontwikkeling van een energieprestatiegarantie. Er komt een gezamenlijke voorlichtingscampagne, en gemeenten zetten een ondersteuningstructuur op waarbinnen onder meer lokale bouw- en installatiebedrijven hun aanbod goed onder de aandacht kunnen brengen van de woonconsument. Verder heeft de actie uit het Energieakkoord om begin 2015 zonder kosten een voorlopig label toe te kennen aan eigenaar-bewoners grote potentie. Het PBL geeft daarbij aan dat het energielabel het symbool kan worden van woningkwaliteit.

Informatie- en kennisstimulerende instrumenten alleen zijn volgens het PBL echter niet sterk genoeg om de doelstellingen binnen bereik te krijgen. Ook het aanbod van aantrekkelijke financiering, waarin inmiddels het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) voorziet, schept een noodzakelijke voorwaarde maar is mogelijk niet genoeg. Het PBL beveelt daarom aan de inzet van meer dwingende beleidsinstrumenten in de koopsector te onderzoeken. Uit de gehouden enquêtes blijkt dat de helft van de ondervraagde woningeigenaren vindt dat de overheid een stap verder mag gaan dan nu en voorstander is van regels om bestaande woningen energiezuiniger te maken. Echter, het invoeren van eisen kan botsen met de wens van eigenaar-bewoners om zelf te beslissen wanneer en hoe zij aan energiebesparing doen zo blijkt ook uit de enquête. Hiermee moet bij onderzoek naar meer dwingend beleid rekening worden gehouden volgens het PBL. Ik neem deze notie mee in de verkenning naar mogelijke opties voor de periode na 2020. Een fiscale differentiatie naar energielabel of andere instrumenten zal ik niet onderzoeken. Het PBL noemt dit fiscale instrument als optie voor meer dwingend beleid in de koopsector. Het kabinet ziet hier echter geen perspectief in. Een fiscale differentiatie naar energielabel gaat niet samen met de doelstelling om het fiscale systeem eenvoudiger te maken.

In de huursector kan het beleid effectiever worden als individuele corporaties meer gebonden zijn aan te nemen maatregelen voor energiebesparing. Dit is nu onvoldoende het geval met het huidige convenant. Het PBL beveelt aan te zoeken naar manieren om corporaties te committeren aan afrekenbare doelen voor in hun eigen woningvoorraad. Gemeenten zouden hierover bijvoorbeeld afspraken kunnen maken bij het vaststellen van de gemeentelijke woonvisie. Ik zal in het kader van de woonagenda zoeken naar manieren om tot meer bindende afspraken te komen met (individuele) corporaties over energiebesparing. Verder ben ik blij te kunnen melden dat Woonbond, VastgoedBelang en Aedes hard werken aan de verbetering van de voorlichting en woonlastenwaarborgen aan huurders. Dit is een aanbeveling van het PBL die al goed wordt opgepakt.

In de utiliteitsector kan het beleid effectiever worden door aanpak van de kennisachterstand bij bedrijven en instellingen en een verbeterde handhaving van de Wet milieubeheer (Wm). Deze noodzaak tot verbetering van de handhaving van de Wm is onderkend in het Energieakkoord. Met de publicatie van erkende maatregelenlijsten is reeds een eerste belangrijke stap gezet. In de NEV wordt hiervan een groot energiebesparend effect voorspeld. Het PBL stelt dat ook de Energieprestatiekeur (EPK) van utiliteitsgebouwen een effectief middel kan zijn om de handhaving verder te verbeteren. Ik deel deze analyse en zet er samen met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken op in om van de EPK-pilots een succes te maken zodat wij over kunnen gaan tot een landelijke uitrol.

Resterende generieke aanbevelingen

Het PBL constateert dat eenvoudige en langlopende financiële stimulanzen goed werken. Deze constatering zie ik als ondersteuning van het beleid dat in het Energieakkoord is afgesproken. Zo zijn de STEP-regeling, het NEF en het Fonds Energiebesparing Huursector (FEH) voor langere termijn neergezet en zo laagdrempelig mogelijk gemaakt. Verder ontwikkel ik een fonds voor VvE's waarmee het aantal langlopende financiële stimulanzen verder wordt uitgebreid. Dit fonds zal in de eerste helft van 2015 in werking treden.

Ook constateert het PBL dat tweesporenbeleid zinvol is. Hiermee wordt bedoeld *dat zowel kleine stappen, zoals het vervangen van enkel glas door dubbel of energetisch beter glas, als energetisch zeer vergaande renovaties, zoals nul-op-de-meter renovaties, gestimuleerd moeten worden. Daarbij geeft het PBL aan dat het beleid effectiever kan worden door nog beter aan te sluiten bij de praktijk van kleine stappen.* Op dit moment is het de inzet van beleid om de woonconsument te laten investeren in een pakket van verschillende energiebesparende maatregelen. Het PBL wijst erop dat het ook waardevol is als woningen in kleinere stappen over een aantal jaren energiezuiniger worden gemaakt. Uit onderzoek blijkt immers dat wanneer een huishouden eenmaal over gaat tot het nemen van energiebesparende maatregelen de kans groter is dat dit huishouden ook in de toekomst zal investeren in energiebesparende maatregelen. Aan de andere kant moet het innovatiebeleid gericht op grotere stappen voorgezet worden vanwege *de behoefte aan vergaande energiebesparing tot 2050. Hier blijft volgens het PBL overheidsbeleid nodig om de onzekerheden aan de aanbod en vraag kant te overbruggen.*

Ik ben het eens met de analyse van het PBL over het tweesporenbeleid. Het huidige tweesporenbeleid zal dan ook worden voortgezet. Voor de kleine stapjes is de markt aan de slag met de lessen van blok voor blok om met name bij eigenaar-bewoners maatwerk te leveren. Voor de grote stappen heb ik het innovatieprogramma Energiesprong reeds laten verlengen tot en met 2015 en steun ik de TKI-Energo die in het kader van het topsectoren beleid aan innovaties werkt voor energiebesparing in de gebouwde omgeving.

Het PBL ziet sterke aanwijzingen dat de werkelijke besparing in praktijk 20–50 procent lager is dan wat modellen berekenen. Daarvoor noemt het PBL verschillende mogelijke oorzaken: mindere bouwkwaliteit, modelafwijkingen, of een rebound effect. Het rebound effect betekent dat een bewoner in een energiezuinige woning zich minder zuinig gedraagt ten gunste van extra comfort. Het PBL beveelt nader onderzoek aan om meer zicht op de oorzaken te krijgen. De aanwijzingen en genoemde oorzaken zijn echter voor mij voldoende helder en vergen wat mij betreft geen nader onderzoek. Dat een mindere bouwkwaliteit in de praktijk voorkomt is onderkend in het Energieakkoord. Om de bouwkwaliteit te verbeteren werken partijen onder meer aan een energieprestatiegarantie. Het energielabel is vooral bedoeld als bewustwordingsinstrument van de energetische kwaliteit van een gebouw en is niet bedoeld als model om het energieverbruik en de terugverdientijden van maatregelen van een specifieke gebruiker exact te bepalen. Als gebruikers en of eigenaren van gebouwen energiebesparende maatregelen overwegen dan is het voor hen verstandig het effect hiervan specifiek te laten doorrekenen via bijvoorbeeld een maatwerkadvies. Ik ben het met het PBL eens dat bij de communicatie over verbetering van de energetische kwaliteit van gebouwen juist ook aandacht moet zijn voor het hogere wooncomfort en de grotere zekerheid over toekomstige stookkosten. Hierbij zie ik vooral voor marktpartijen een kans om volgend jaar slim in te spelen op de

situatie waarin alle eigenaar-bewoners in Nederland een voorlopig energielabel hebben. Conform de aanbeveling van het PBL zal ik komend jaar ook verkennen hoe ik beleid nog beter kan laten aansluiten op gedragsprocessen waarbij ook niet-financiële motieven een belangrijke rol spelen. In de verkenning zal ik onder andere bestuderen wat voor aanknopingspunten voor beleid concepten zoals «nudging» geven.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Het PBL heeft voor de belangrijkste beleidsinstrumenten een beschouwing gegeven over de doelmatigheid. In deze beschouwing komt dezelfde hoofdlijn van bevindingen naar voren als bij de doeltreffendheid van beleid. Zo heeft de energiebelasting naar verwachting efficiënt gewerkt, omdat zij keuzevrijheid biedt voor de methoden om het milieuvervuילend handelen te verminderen en de administratieve lasten laag zijn. Voor overige ingezette financiële instrumenten geldt de les dat een kortere looptijd leidt tot een minder efficiënte inzet van middelen. Hoe korter de looptijd des te hoger het percentage deelnemers aan de regeling dat de energiebesparende investering toch al van plan was te doen.

Bouwkwaliteit

Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in beleidsdoorlichting? Wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De evaluatie betreft het Beleidsprogramma bouwregelgeving zoals is beschreven in het beleidsartikel 2.1 Energie en Bouwkwaliteit. Binnen het beleidsprogramma bouwregelgeving is de kerntaak de uitvoering van «het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken» op basis van een herzien Bouwbesluit 2012 dat per 1 april 2012 in werking is getreden. De bouwregelgeving die is doorgelicht is derhalve het Bouwbesluit 2012.

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De primaire aanleiding voor het beleid is het waarborgen van de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van bouwwerken. Het belang van gebouwen die veilig en gezond zijn voor mensen om in te wonen en werken is nog altijd actueel. De actuele discussie op dit moment is waar de grens ligt tussen de noodzaak voor de overheid om eisen te stellen en de eigen verantwoordelijkheid van de burger en bedrijven. De primaire aanleiding blijft gelijk en actueel.

Het specifieke beleid ten aanzien van het Bouwbesluit 2012 had tot doel om de bouwregelgeving verder te integreren en harmoniseren. De aanleiding hiervan betrof enerzijds de mate waarin de regelgeving ten aanzien van bouwwerken was versnipperd en anderzijds de verschillen die bedrijven en burgers ondervonden tussen de eisen in verschillende wet- en regelgeving en uitvoeringsorganisaties. Dit maakte de regelgeving intransparant en moeilijk toegankelijk voor hen die er mee moeten werken. Deze specifieke aanleiding is in actualiteit enigszins afgenomen, omdat de uniformeringslag nu heeft plaatsgevonden, hoewel de behoefte blijft om de regelgeving verder te vereenvoudigen en de regeldruk te verlagen.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid dat bouwwerken veilig en gezond zijn voor personen om in te wonen en te werken. Het oprichten, verbouwen dan wel slopen van bouwwerken in Nederland is daarom onderworpen aan wet- en regelgeving. Deze overheidsinterventie

wordt nodig geacht om de kwaliteit van de leef-, woon- en werkomgeving te waarborgen. De bevoegdheid werd eerst aan gemeenten overgelaten waardoor de bouwregelgeving gefragmenteerd raakte. Met de komst van de landelijke bouwregelgeving, met het Bouwbesluit 2012 als (voorlopig) sluitstuk, werd deze regelgeving grotendeels geüniformeerd.

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het Bouwbesluit 2012 kent voornamelijk juridische beleidsinstrumenten die de eisen stellen aan nieuwe en bestaande bouwwerken³. Door de voornamelijk beleidsneutrale wijzigingen is de aard van deze beleidsinstrumenten niet gewijzigd. Het Bouwbesluit 2012 integreert het Bouwbesluit 2003, de daarbij behorende ministeriële regeling, het Gebruiksbesluit, het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Barvw) en de ruim 400 gemeentelijke bouwverordeningen. Deze regelingen hadden elk hun eigen systematiek, begrippen en begripsomschrijvingen. De samenhang tussen de beleidsinstrumenten uit deze verschillende regelingen is door de invoering van het Bouwbesluit 2012 op elkaar afgestemd en zijn in één algemene maatregel van bestuur en één daarbij behorende ministeriële regeling opgenomen.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Dit evaluatieonderzoek richt zich specifiek op de gevolgen van het Bouwbesluit 2012. De structurele inkomsten en uitgaven van het Rijk, inclusief de belastinguitgaven, worden niet beïnvloed door deze wijziging van de wet- en regelgeving. De eerste periode na de invoering van de regelgeving geven de kennisname van de veranderingen en de discussies rond de wijzigingen extra kosten voor alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering. Zo zijn bij het hiervoor ingericht meldpunt circa 100 meldingen binnengekomen met vragen en knelpunten ten aanzien van de veranderingen. Dit betreft zowel de betrokken overheden als burgers en bedrijven. Naar verloop van tijd zijn deze discussies en daarmee de extra kosten afgenomen. Ex ante onderzoek heeft deze kosten geraamd tussen de € 1,2 en € 1,3 miljoen⁴.

De gewijzigde regelgeving leidt naar verwachting, mede door de integratie en harmonisatie, tot minder discussies tussen toezichthouders en burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld door de invoering van het begrip «rechtens verkregen niveau», waardoor bij verbouw van gebouwen kan worden uitgegaan van het aanwezige kwaliteitsniveau en men niet meer gedwongen is om te voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften. Dit geeft voor met name voor bedrijven ook meer mogelijkheden om locaties te ontwikkelen. Dit zijn geen directe kosten vanuit het Bouwbesluit 2012, maar geeft wel economische voordelen. Door aanpassingen van de voorschriften kunnen bedrijven en burgers verder te maken hebben met toe- en afname van de kosten voor het realiseren van (nieuwe) bouwwerken. Ex ante onderzoek geeft aan hier netto een beperkte verandering van de kosten voor met name bedrijven te verwachten⁵.

Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

Sira constateert dat een nadere kwantificering van de genoemde kostenposten binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk is. De bouwprojecten waar de effecten het meest zichtbaar moeten zijn en zijn

³ De vergunningsstelsels ten aanzien van deze regelgeving zijn opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁴ «Inventariserend onderzoek AL-effecten Bouwbesluit 2011» (SIRA Consulting, 2010).

⁵ «BET/MET-analyse Bouwbesluit 2011» (SIRA Consulting, 2011).

gestart onder het Bouwbesluit 2012 zijn vaak nog niet afgerond. Het totaal effect op de kosten is hierdoor nog niet te bepalen. Deze evaluatie van het Bouwbesluit 2012 is hierdoor hoofdzakelijk een kwalitatief onderzoek dat inhoudelijk inzicht verschaft in hoe de aanvankelijk geschetste doelen van het Bouwbesluit al dan niet zijn bereikt.

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Naast de evaluatie die Sira heeft uitgevoerd in het huidige onderzoek zijn nog andere onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken hadden niet als specifiek doel het evalueren van de bouwregelgeving, maar bevatten wel informatie die hiervoor relevant is. Dit zijn met name de volgende onderzoeken:

1. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) heeft de bouwregelgeving onder de loep genomen en naar aanleiding van dat onderzoek een advies uitgebracht over de regeldruk die voortvloeit uit de huidige bouwregelgeving, over minder belastende alternatieven in de regelgeving zelf en over minder belastende alternatieven voor de bouwsector. Uit: «Bouwstenen voor minder regels» (Actal, 2011). Aanbevolen wordt om private bouwplantoetsing in te voeren, een groot aantal bruikbaarheidseisen te schrappen en welstandstoezicht niet verplicht voor te schrijven aan gemeenten. Dat laatste is inmiddels gebeurd.
2. Adviesorganisatie Andersson Elffers Felix (AEF) heeft de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 geëvalueerd en komt tot de volgende conclusie. «Van de drie beoogde doelen van Bouwbesluit 2012 zijn er zeker twee gehaald. De vereenvoudiging en de uniformering van de regels. Voor het verminderen van de regeldruk geldt dat er geen significante verandering teweeg is gebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers». Uit: «Regelaars en onbegrepen regels: Evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012» (AEF, 2013).
3. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft onderzoek gedaan naar de achtergronden van de kosten en kwaliteit van bouwwerken. Uit: «Bouwen voor kwaliteit: onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren» (EIB, 2011). EIB stelt voor om bereikbaarheidseisen voor een groot deel te schrappen.
4. In opdracht van het Ministerie van BZK heeft Sira onderzoeken uitgevoerd naar de regeldrukeffecten van de voorgenomen regelgeving. Deze onderzoeken zijn gedaan aan de hand van concept teksten van de regelgeving en zijn gebruikt voor de informatie in de toelichting van het Bouwbesluit 2012. Uit: «Inventariserend onderzoek AL-effecten Bouwbesluit 2011» (SIRA Consulting, 2010) en «BET/MET-analyse Bouwbesluit 2011» (SIRA Consulting, 2011).

Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Sira constateert dat het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein, zijnde specifiek het Bouwbesluit 2012, goed mogelijk heeft gemaakt. De beschikbare informatie is toereikend geweest om een conclusie te kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Het beleid dat heeft geleid tot het Bouwbesluit 2012 resulteert in een meer geïntegreerde regelgeving ten aanzien van de eisen aan bouwwerken. Dit

heeft geleid tot het wegnemen van de meeste lokale verschillen in de regelgeving. Een neveneffect is wel dat gemeenten en brandweer in enkele gevallen in de uitvoering nog (indirect) aanvullende eisen willen stellen. Ook de toegankelijkheid van de regelgeving is verbeterd, maar dan met name voor hen die met enige regelmaat met de betrokken regelgeving te maken hebben. Voor personen en ondernemers die slechts sporadisch met het Bouwbesluit 2012 te maken hebben, blijft de regelgeving omvangrijk en complex en zijn specifieke onderwerpen mogelijk zelfs moeilijker te vinden. Deze laatste doelgroep is vaak ook niet bekend met het Bouwbesluit online om als hulpmiddel hierbij te gebruiken. Het betreft een met name redactionele aanpassing waarbij in eerste instantie zoveel mogelijk beleidsneutrale aanpassingen zijn gedaan waardoor er weinig inhoudelijke veranderingen hebben plaats gevonden. Hierdoor zijn ook maar beperkte inhoudelijke effecten aan het Bouwbesluit 2012 toe te kennen. Een uitzondering hierbij is wel dat het Bouwbesluit 2012 heeft geleid tot een vereenvoudiging voor de ontwikkeling van locaties. Een voorbeeld van dit effect is het aantrekken van de markt voor herbestemming van gebouwen. De introductie van het begrip «rechtens verkregen niveau» heeft hier een belangrijke bijdrage in gehad.

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Van twee van de drie in de Nota van Toelichting van het Bouwbesluit 2012 geschetste doelen kan direct worden aangegeven dat zij doeltreffend zijn behaald. Dit betreft het vergroten van de samenhang binnen de bouwregelgeving en het verbeteren van de toegankelijkheid. Dit is gebeurd door het integreren van een kleine 800 artikelen uit verschillende regelgevingsdocumenten in een kleine 400 eenduidige artikelen in het Bouwbesluit 2012. Hierbij zijn niet alleen artikelen samengevoegd maar ook de verschillende begrippen en verplichtingen geüniformeerd. Dit maakt dat de bouwregelgeving, sinds de komst van het Bouwbesluit 2012, meer samenhang vertoont dan voorheen. Bovendien is de regelgeving toegankelijker, omdat er nu niet van veel verschillende plekken informatie hoeft te worden ingewonnen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat is voldaan aan de doelstellingen door de samenhang en toegankelijkheid te verbeteren, maar dat de samenhang en toegankelijkheid nog wel kunnen worden verbeterd.

De derde doelstelling «het verminderen van de regeldruk», zoals verwoord in de Nota van Toelichting, is behaald wanneer deze slechts wordt opgevat als de vermindering van de veelheid en verscheidenheid aan regels. Het begrip regeldruk is echter breder en in de toetsen die moeten worden uitgevoerd bij wijziging van regelgeving wordt regeldruk kwantitatief benaderd als de administratieve lasten en nalevingskosten die hierdoor worden veroorzaakt. Het Bouwbesluit 2012 heeft echter niet geleid tot een direct aantoonbare vermindering van de administratieve lasten en nalevingskosten. Wel geeft het Bouwbesluit 2012 meer mogelijkheden om economische activiteiten te ontwikkelen onder andere door het begrip «rechtens verkregen niveau». Hoewel een directe vermindering binnen de specifieke kwantitatieve kaders van de regeldruk lastig zijn aan te geven, is deze aanpassingen wel in de geest van de doelen die met regeldrukvermindering wordt voorgestaan: het vergroten van de economische mogelijkheden van bedrijven.

Met het oog op de doeltreffendheid van de wijzigingen in de bouwregelgeving door het Bouwbesluit 2012, wordt geconcludeerd dat het 2012 twee van de drie doelen sowieso doeltreffend zijn geweest. De invulling van de derde doelstelling, hoewel passend bij de beleidsneutrale uitwerking van de twee andere doelen, sluit niet aan bij de hiervoor landelijk geldende definities en kan daardoor niet doeltreffend worden genoemd. Indirect heeft het Bouwbesluit 2012 echter wel geleid tot een verbetering van de situatie voor bedrijven.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 zijn veel discussies geweest tussen de verschillende stakeholders die bij het project zijn betrokken. De oorzaak van deze discussies lag in verschillen van het verwachtingspatroon tussen de stakeholders. Een deel van hen verwachtte dat het Bouwbesluit 2012 een rigoureuze inhoudelijke wijziging zou betreffen. Het bleek echter alleen een beleidsneutrale wijziging te zijn. Ook lijkt te zijn verondersteld dat alle stakeholders een substantiële bijdrage mochten leveren, maar eerder onderzoek heeft uitgewezen dat die niet het geval bleek. De uitvoering heeft geleid tot de gewenste verbetering van de samenhang en transparantie van de bouwregelgeving. Het betrekken van de verschillende stakeholders heeft ook geleid tot het draagvlak dat noodzakelijk is voor de succesvolle implementatie van de wijzigingen. Het proces heeft echter met name door de ontstane discussie vertraging opgelopen. Hierdoor hebben de verschillende stakeholders meer tijd dan nodig besteed aan het proces. Door de mogelijke verbeteringen in de uitvoering kan niet worden geconcludeerd dat de doelen van het Bouwbesluit 2012 volledig doelmatig zijn behaald. Voor het doel «vermindering van de regeldruk» is doelmatigheid geen punt van discussie omdat dit doel als niet gehaald wordt beschouwd. Het Bouwbesluit 2012 heeft wel geleid tot een vereenvoudiging van begrippen en het vergroten van de economische mogelijkheden. Dit geeft positieve effecten voor de betrokken doelgroepen, maar deze zijn niet direct kwantificeerbaar als vermindering van de regeldruk. Dat vermindering van de regeldruk wel mogelijk was, wordt aangegeven door de nog uit te voeren wijzigingen van het Bouwbesluit 2012. Bijvoorbeeld door de vermindering van de eisen aan bouwen in particulier eigendom. Dit geeft wel aan dat een meer doelmatige invulling van deze doelstelling wel mogelijk was.

Aanbevelingen van Sira op basis van de evaluatie

Sira doet in haar rapport vijf aanbevelingen die hieronder zijn verwoord en zijn voorzien van mijn reactie.

Bepaal vooraf duidelijke doelen die de lading dekken van de beoogde wijziging

Sira stelt dat terugkijkend op het Bouwbesluit 2012 het beter zou zijn geweest de doelen regeldrukvermindering, het «vergroten van de samenhang» en los daarvan «het verbeteren van de toegankelijkheid» vooraf helder waren omschreven. De gebruikte begrippen sluiten namelijk niet geheel aan bij de wijzigingen zoals deze initieel zijn bedoeld. Bij de start van het wetgevingsproces dienen deze doelen al duidelijk, eenduidig en afrekenbaar te zijn. Het verdient volgens Sira dan ook de aanbeveling om de formulering van de doelen zoals deze uiteindelijk in de Nota van Toelichting worden opgenomen, al bij de start van het proces te formuleren. Dit geeft ook meer richting aan het verdere wetgevingstraject. Ik neem deze aanbeveling van Sira ter harte bij de toekomstige grote wijziging van het Bouwbesluit 2012 in het kader van Omgevingswet. Het Bouwbesluit 2012 gaat in 2018 op in een nieuwe algemene maatregel van bestuur (Amvb) onder de Omgevingswet. Hierbij wordt ook het uitgebreide kader met de doelstellingen van de Omgevingswet beschouwd. Bij het andere grote wijzigingstraject van de bouwregelgeving, zijnde de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen, zijn vooraf ook doelen gesteld en gecommuniceerd.

Zorg met de betrokken stakeholders voor een duidelijke afbakening van de beoogde doelen

Sira stelt dat het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012 een aantal vertragingen kende door discussies over de reikwijdte van de beoogde wijziging en de rol van de stakeholders hierin. Sira doet de aanbeveling om bij aanvang van een wijzigingstraject de doelen eenduidig en helder te formuleren, zodat er geen twijfel bestaat over het te volgen proces en ook niet over het eindresultaat. Het is essentieel voor het draagvlak om de verschillende stakeholders tijdig te betrekken en hieraan voorafgaand met hen de doelen expliciet vast te stellen. Zij moeten echter naast de doelen van de beoogde wijzigingen ook vooraf weten wat hun rol in het proces is om te voorkomen dat zij buiten hun rol zorgen voor onnodige discussies.

Ik heb een ontwikkeling in gang gezet die tegemoet komt aan deze aanbeveling. De rol van het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) is gewijzigd. Het OPB heeft vanaf 2014 een nadrukkelijke rol gekregen in het begin van een wetgevingstraject. De stakeholders in het OPB kunnen hierbij advies geven over de doelen en de koers van nieuwe wetgeving.

Verander de komende periode niets aan de wet- en regelgeving met het oog op de Omgevingswet

Sira stelt dat het voor bedrijven, burgers en uitvoeringsorganisaties van belang is om kennis te nemen van de nieuwe en gewijzigde verplichtingen in de wet- en regelgeving. Ook leiden dergelijke aanpassingen in de eerste jaren na de invoering regelmatig tot nieuwe discussies over de interpretatie hiervan. De Omgevingswet is na inwerkingtreding een taak voor met name gemeenten en bedrijven om te zorgen dat zij alle nieuwe en gewijzigde regels kennen. Om te voorkomen dat deze tijdelijke kosten zich ophopen doet Sira de aanbeveling om in de komende jaren tot aan de komst van de Omgevingswet geen belangrijke aanpassingen meer te doen in de wet- en regelgeving. Ik neem deze aanbeveling over.

Eind 2014 stuur ik een reeds toegezegde wijziging van het Bouwbesluit 2012 naar uw Kamer ter voorhang met onder een deregulering voor particuliere opdrachtgevers van woningen. Ook is nog een beperkte wijziging voorzien in 2016 met betrekking tot woonboten. Grote wijzigingen van het Bouwbesluit 2012, die belastend zijn voor de bouwpraktijk, zullen door mij niet meer worden uitgevoerd in afwachting van de Omgevingswet.

Gebruik het Bouwbesluit 2012 online om de toegankelijkheid van de regelgeving verder te vergroten

Het Bouwbesluit 2012 online kan volgens Sira een belangrijk hulpmiddel zijn om de toegankelijkheid van de regelgeving te vergroten. Dit vergt echter wel dat het systeem ook bekend en bruikbaar wordt voor personen die minder vaak gebruik maken van de bouwregelgeving.

Het Bouwbesluit online werkt nu goed voor het samenstellen van eisen aan een bouwwerk en het vinden van specifieke artikelen. Het geeft echter onvoldoende nadere informatie die kan worden gebruikt bij discussies over de interpretatie van voorschriften. Ook is niet altijd duidelijk op basis van de gegevens in het Bouwbesluit online welke NEN-normen nu actueel zijn en welke wijzigingen zijn doorgevoerd.

Het verdient volgens Sira de aanbeveling om het Bouwbesluit 2012 online meer in te zetten voor het verschaffen van nadere informatie over de bouwregelgeving. Bij de invoering van het Bouwbesluit 2012 zou het Bouwbesluit online een goed middel zijn geweest om de exacte wijzi-

gingen van de regelgeving in detail weer te geven. Ook zou moeten worden gekeken naar de mogelijkheden van verdere visuele toelichting bij de verplichtingen. In de zogeheten infobladen zijn reeds figuren opgenomen. Een betere ontsluiting hiervan via het Bouwbesluit online en koppeling met de relevante voorschriften zal de toegankelijkheid verder vergroten.

Ik onderschrijf de aanbeveling om de toegankelijkheid van de bouwregelgeving te vergroten. In het kader van de Omgevingswet zal er veel aandacht zijn voor de digitale toegankelijkheid van de regelgeving. Zoals gezegd gaat het Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet op in een bredere algemene maatregel van bestuur. Het huidige Bouwbesluit online zal hierbij anders worden ingevuld. Dit geeft de mogelijkheid om de digitale toegankelijkheid van de bouwregelgeving te verbeteren.

Zoek in overleg met de stakeholders naar mogelijkheden om de regelgeving te vereenvoudigen

Sira stelt dat ondanks de aanpassingen de bouwregelgeving complexe materie blijft. Zeker voor bedrijven en burgers die beperkt met deze regelgeving te maken hebben. Het verdient daarom volgens Sira de aanbeveling om gezamenlijk met de stakeholders te zoeken naar verdere verbeteringen. Onderdeel van deze discussies is echter ook de vraag welke onderwerpen wel en niet in het Bouwbesluit moeten worden geregeld. Waar eindigt de verantwoordelijkheid van de overheid en waar start de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geven hierop aan dat de huidige eisen van het Bouwbesluit 2012 veel te ver gaan en meer aan de eigen verantwoordelijkheid kan worden overgelaten. In reactie hierop geven andere partijen aan dat er nog te veel misstanden zijn bij bouwbedrijven om dit te kunnen doen. Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag waar deze grens ligt. Duidelijk is volgens Sira wel dat het verminderen van de voorschriften kan leiden tot een reductie van de regeldruk voor bedrijven en burgers. Overigens betekent deze aanbeveling niet alleen het vereenvoudigen van de voorschriften maar ook het beter leesbaar maken van de voorschriften voor bedrijven en burgers die minder vaak met deze verplichtingen te maken hebben.

Ik neem deze aanbeveling mee bij het opstellen van de genoemde nieuwe algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet. In samenwerking met de stakeholders wordt hierbij door mij bezien welke mogelijkheden er zijn om de bouwregelgeving te vereenvoudigen. Ook kijk ik hierbij nadrukkelijk of bepaalde bouwvoorschriften nog wel in landelijke bouwregelgeving noodzakelijk zijn en welke beter kunnen worden overgelaten aan decentrale overheden of aan marktpartijen.

In de second opinion die prof. Dr. Wim Derksen op het SIRA-rapport heeft gegeven stelt hij een aantal aanvullende conclusies, die ik over zal nemen of al overgenomen heb. Zo stelt hij dat bij een nieuw bouwbesluit moet worden gestart met een scherpe discussie over de rol van de overheid bij de kwaliteit van het bouwen. Verder stelt hij de vraag of een Bouwbesluit nog regels moet bevatten over het thema bruikbaarheid. Deze aanbevelingen neem ik over bij de totstandkoming van het bouwbesluit dat nu als onderdeel van de Omgevingswet wordt opgesteld. Voorts stelt hij voor de positie van de woonconsument te versterken. Deze aanbeveling wordt thans opgepakt in het traject van de Kwaliteitsborging in de Bouw, dat ik begin volgend jaar aan uw Kamer zal aanbieden.