

Evaluatie Bouwbesluit 2012

Een ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het
Bouwbesluit 2012

Eindrapport v1.0

4 november 2014



Evaluatie Bouwbesluit 2012

Een ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit 2012

Eindrapport v1.0

Nieuwegein, 4 november 2014

drs. ing. P.M.H.H. Bex
drs. P.A.M. van der Poll MSc
drs. J.J. van der Heijden
drs. L. Torbijn

| Versie | Datum | Status rapportage (aard van de wijziging) |
|--------|-----------------|---|
| 0.1 | 6 oktober 2014 | Eerste concept eindrapportage |
| 0.2 | 24 oktober 2014 | Tweede concept eindrapportage |
| 0.3 | 31 oktober 2014 | Derde concept eindrapportage |
| 1.0 | 4 november 2014 | Eindrapport |

Omslagfoto 'Nieuwbouw (in aanbouw) Berkel en Rodenrijs' © Michiel1972 - Eigen werk

Beschikbaar via: bit.ly/WYl6SF

Licentie: Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 via Wikimedia Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>)

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 2 | Het bouwbeleid in Nederland | 8 |
| 2.1 | Maatschappelijke vraag | 8 |
| 2.2 | Historie | 9 |
| 2.3 | Beleidsdoel Bouwbesluit 2012 | 10 |
| 2.4 | Strategie | 11 |
| 3 | Bevindingen | 12 |
| 3.1 | Integratie en harmonisering | 12 |
| 3.2 | Regeldrukvermindering | 13 |
| 3.3 | Vorm boven inhoud | 14 |
| 3.4 | Doeltreffendheid en doelmatigheid | 15 |
| 4 | Beantwoording onderzoeksvragen | 18 |
| 4.1 | RPE-onderdeel - Afbakening van het beleidsterrein | 18 |
| 4.2 | RPE-onderdeel - Motivering van het gevoerde beleid | 18 |
| 4.3 | RPE-onderdeel - Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven | 19 |
| 4.4 | RPE-onderdeel - Eerder uitgevoerd onderzoek | 20 |
| 4.5 | RPE-onderdeel - Doeltreffendheid en doelmatigheid | 20 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 23 |
| 5.1 | Conclusies | 23 |
| 5.1.1 | Het gevoerde beleid | 23 |
| 5.1.2 | Resultaat van de wijziging: doeltreffendheid | 23 |
| 5.1.3 | De uitvoering: doelmatigheid | 24 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 24 |
| I. | Bijlage 1 - interviewtoelichting | 27 |
| II. | Bijlage 2 -Werkwijze | 31 |

1 Inleiding

Het oprichten, verbouwen en slopen van bouwwerken is al ruim een eeuw gebonden aan regels. Op 1 april 2012 is het zogenoemde Bouwbesluit 2012 in werking getreden. Hiermee zijn de bouwvoorschriften samengevoegd die daarvoor verspreid waren opgenomen in het Bouwbesluit 2003 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en de gemeentelijke bouwverordeningen. De doelen van deze wijziging betroffen volgens de bijbehorende Nota van Toelichting:

- ▣ Het vergroten van de samenhang binnen de bouwregelgeving.
- ▣ Het verminderen van de regeldruk van de bouwregelgeving.
- ▣ Het verbeteren van de toegankelijkheid van de bouwregelgeving.

Evaluatie

Bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is afgesproken deze te evalueren. Het ministerie van BZK heeft op basis van deze afspraak SIRA Consulting gevraagd de evaluatie uit te voeren. Het resultaat hiervan is het voorliggende rapport dat beschrijft:

- ▣ In hoeverre de voornaamste doelen van het Bouwbesluit 2012 zijn behaald.
- ▣ Of het behalen van de doelen ook doeltreffend en doelmatig is gebeurd.

Het onderzoek betreft een evaluatie van sec het Bouwbesluit 2012. Hierdoor vallen andere aspecten, uit andere wet- en regelgeving, buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dit betekent bijvoorbeeld dat bedrijfs- of regeldrukeffecten die samenhangen met de procedures voor vergunningverlening die niet in het Bouwbesluit 2012 zelf staan, niet zijn meegenomen. Deze behoren namelijk tot het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De evaluatie vindt plaats aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het onderzoek geeft daarmee een absolute¹ beoordeling van het al dan niet behalen van de doelen. De RPE schrijft voor dat een evaluatie een syntheseonderzoek is, dat stoelt op bij het departement beschikbare informatie, eerder in opdracht van het departement uitgevoerde onderzoeken en op externe bronnen van bijvoorbeeld brancheorganisaties. In voorliggend rapport is derhalve gebruik gemaakt van bestaand bronmateriaal. Aanvullend daarop zijn 15 interviews uitgevoerd in het kader van deze evaluatie om de bestaande gegevens te valideren en waar nodig te completeren. Deze interviews zijn uitgevoerd met verschillende vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, burgers en gemeenten.

Deze evaluatie van het Bouwbesluit 2012 is hoofdzakelijk een kwalitatief-analytisch syntheseonderzoek dat inhoudelijk inzicht verschaft in hoe de aanvankelijk geschetste doelen van het Bouwbesluit al dan niet zijn bereikt. Een kwantificering van het totaal effect op de kosten is nog niet mogelijk omdat de bouwprojecten, gestart onder het Bouwbesluit 2012, vaak nog niet zijn afgerond.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 maakt duidelijk welk beleid is onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid en specifiek het Bouwbesluit 2012 zijn of zijn geweest. De daadwerkelijke resultaten van het voorgenomen beleid en de wijze waarop dit in de praktijk is uitgevoerd vormen de inhoud van hoofdstuk 3. Ook beantwoordt hoofdstuk 3 de vraag in hoeverre dit doeltreffend en/of doelmatig is gebeurd. De specifieke beantwoording van de onderzoeksvragen uit de RPE zijn gepresenteerd in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies samen en geeft enkele aanbevelingen zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Als bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen: I) de interviewtoelichting en II) de uitgangspunten en de gehanteerde werkwijze.

¹ Dit in tegenstelling tot een relatieve beoordeling waarbij de situatie na de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 wordt vergeleken met de situatie zoals die was onder het Bouwbesluit 2003.

2 Het bouwbeleid in Nederland

Naar analogie van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) worden in dit hoofdstuk de aanleiding en rechtvaardiging voor het bouwbeleid en de bouwregelgeving beschreven. In het bijzonder gaat dit hoofdstuk in op welk beleid aan de totstandkoming van specifiek het Bouwbesluit 2012 ten grondslag heeft gelegen en wat de doelstellingen daarvan zijn of zijn geweest.

De RPE stelt dat reeds bij de beleidsvorming moet zijn nagedacht over de mogelijkheden om te evalueren. Dit betreft bijvoorbeeld het opstellen van een evalueerbare doelstelling, waarbij goed kan worden vastgesteld in hoeverre de doelstelling is bereikt. Het verzamelen van data, het in kaart brengen van de (start)situatie zonder beleid, de manier en termijn waarop effecten zichtbaar kunnen worden (bijvoorbeeld met experimenten), zijn eveneens relevante onderdelen van de beleidsvoorbereiding.

2.1 Maatschappelijke vraag²

In Nederland is het vaak passen en meten met de beschikbare ruimte. Van groot belang voor het welzijn en de welvaart van de samenleving is een goede voorziening in de huisvesting. In eerste instantie betreft dit het wonen (de volkshuisvesting), maar even zo belangrijk is een deugdelijke huisvesting van bijvoorbeeld gezondheidszorg, industrie, onderwijs, sport en winkels. Om te voorzien in de huisvesting van deze (en nog meer) verschillende gebruiksfuncties worden dan ook tal van verschillende bouwwerken opgericht. Zo is een solide dak boven het hoofd, zeker het Nederlandse klimaat in acht genomen, onontbeerlijk. Ook het bieden van een degelijke en veilige huisvesting van fabrieken, scholen, ziekenhuizen en sportcentra is van sociaal, economisch en maatschappelijk belang. De bouwregelgeving beoogt, blijkens de thema's waaraan de technische bouwvoorschriften zijn opgehangen, de volgende vier kwaliteitseisen van de leefomgeving te bevorderen dan wel te beschermen:

- Veiligheid.
- Gezondheid.
- Bruikbaarheid.
- Energiezuinigheid/milieu.

Regelgeving

Het waarborgen van de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van alle in functie en vorm uiteenlopende bouwwerken lijkt vanwege het individu overstijgend belang bij uitstek een taak van overheidszorg. Wanneer de overheid zich ten doel stelt om de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van bouwwerken te waarborgen, ligt wet- en regelgeving voor de hand als middel.

Het is voorstelbaar dat niet iedereen continu maatregelen treft die het milieu ten goede komen, omdat er tussen het toch wat abstract aandoende begrip 'milieu' en de menseigen individuele handelingen een onduidelijke of indirecte relatie lijkt te bestaan. Daarentegen is het wel te verwachten dat men geen nadelige beslissingen neemt ten aanzien van de directe(re) eigen veiligheid, gezondheid of comfort. Desondanks wordt dit bemoeilijkt door zowel de moeite en de kosten om over de vereiste informatie te beschikken zoals de prijs van middelen of maatregelen die de veiligheid, gezondheid of het comfort bevorderen.

Voor mensen is het bijvoorbeeld moeilijk de brandveiligheid of de thermische kwaliteit van een woning te beoordelen. Ook de geluidshinder uit de omgeving is soms moeilijk te beoordelen voordat men er woont. Kosten voor het vergaren van informatie zorgen ervoor dat mensen zich beperkt informeren en dus een beslissing nemen op basis van onvolledige informatie. Mensen nemen dan beslissingen zonder rekening te houden met de feitelijke consequenties daarvan. Bovendien wordt algemeen aan-

² 'Bouwen voor kwaliteit: onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren' - EIB (Economisch Instituut voor de Bouw), 2011.

genomen dat middelen of maatregelen die de veiligheid, gezondheid of het comfort bevorderen de kosten kunnen opdrijven. Het is in elk geval een feit dat het niet treffen van dergelijke maatregelen op korte termijn goedkoper is dan het wél treffen daarvan. Wanneer de keus aan de consument of de markt wordt overgelaten, is prijs een van de belangrijkste, vaak doorslaggevende componenten. Het gevolg is dan dat de middelen of maatregelen die de veiligheid, gezondheid of het comfort bevorderen niet worden aangewend of uitgevoerd, terwijl zij wel belangrijke doelen dienen.

Wettelijke bouwnormen en -regels, op basis van maximaal gebruik van de beschikbare kennis en informatie, elimineren de kosten voor burgers en verhogen de welvaart. Eerder onderzoek rechtvaardigt het bestaan van bouwregelgeving middels de fictieve situatie waarin geen overheidsinterventie plaatsvindt en alles wordt overgelaten aan de marktkrachten.

Kader 1. Gedachte-experiment afwezigheid van overheidsinterventie

In het extreme geval van afwezigheid van enige overheidsinterventie kunnen situaties ontstaan die gevaar voor bewoners of een bedreiging voor hun gezondheid opleveren of ernstige hinder teweegbrengen. Dit wordt dan veroorzaakt door externe effecten, die buiten het prijs- en marktmechanisme vallen. Hierdoor worden zij niet in de eindprijs van een product verrekend. In het geval dit effect negatief is, krijgt de veroorzaker de rekening niet gepresenteerd.

Als voorbeelden hiervan kan men denken aan:

- Een qua akoestiek slecht geïsoleerde woning die daardoor veel overlast voor de burens kan veroorzaken.
- Een woning die niet brandveilig is gebouwd, waardoor brandgevaar voor de omliggende panden ontstaat.
- Een thermisch slecht geïsoleerde woning die tot overmatig energiegebruik leidt met de daarmee gepaard gaande schadelijke consequenties voor het milieu.

In dit geval is er een duidelijke legitimiteit voor overheidsingrijpen, daar marktwerking zelf niet in staat is deze problemen op te lossen. Regulering via het Bouwbesluit is dus in dit geval gerechtvaardigd en wenselijk.

Bron: Bouwen voor kwaliteit: onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren³ - EIB (Economisch Instituut voor de Bouw), 2011.

2.2 Historie³

De noodzaak om normen vast te stellen betekent overigens niet per se centrale regelgeving. Ook kan worden gedacht aan bepaalde vormen van decentrale regelgeving. Nederland heeft al ervaring opgedaan met decentrale regelgeving van het bouwproces. Voordat het Bouwbesluit ontstond tijdens het tweede kabinet Lubbers waren de bouwvoorschriften op gemeentelijk niveau geregeld. Het resultaat was een overvloed aan regels, met belangrijke lokale verschillen die bij constructeurs en consumenten de indruk van willekeurigheid gaven. Men wist vaak niet waar men aan toe was. In dat klimaat was normalisatie en industrialisatie van bouwproducten en bouwmaterialen moeilijk te realiseren waardoor technologische vooruitgang en innovaties werden geremd. Het Bouwbesluit ontstond juist om het aantal regels te beperken en de industrialisatie en efficiency van het bouwproces te stimuleren.

Het ontstaan en vastleggen van regels voor het bouwen voert terug naar het begin van de 20e eeuw. Vanwege de industrialisatie en de daarmee gepaard gaande trek van arbeiders naar de stad, werd goede huisvesting een vereiste. De zo ontstane Woningwet schreef voor dat gemeenten de bevoegde bestuursorganen waren om voorschriften te stellen ten aanzien van het bouwen, verbouwen en uitbreiden van een woning. Iedere gemeente gaf zelf invulling aan haar bevoegdheid, waardoor onderling relatief grote verschillen ontstonden. Dit leverde tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog de nodige belemmeringen op. Het Besluit Uniforme Bouwvoorschriften is in 1956 opgesteld om

³ 'Praktijkboek Bouwbesluit 2012' - dr. ir. M van Overveld et al., 2011.

deze belemmeringen weg te nemen en uniformiteit te scheppen in de bouwregelgeving. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft middels de model-bouwverordening getracht bij te dragen aan de uniformiteit in de bouwregelgeving.

In de jaren tachtig is besloten om tot een landelijk Bouwbesluit te komen dat in heel Nederland zou gelden en uniforme bouwvoorschriften zou bevatten, gebaseerd op de gemeentelijke verordeningen. Dit heeft geleid tot een eerste versie van het Bouwbesluit (1992), dat zich richtte op de bouwtechnische en woon- of inrichtingstechnische eisen waaraan een bouwwerk moest voldoen. Met het Bouwbesluit 2003 is ook een tweede fase in werking getreden waarmee het toepassingsgebied van het Bouwbesluit is verbreed. Het Bouwbesluit 2003 is sindsdien ook van toepassing op alle utiliteitsgebouwen. Teruggaan naar een decentrale regelgeving lijkt, gezien de ervaringen uit het verleden, dus geen goede oplossing.

2.3 Beleidsdoel Bouwbesluit 2012

Het ontwikkelen van Nederlands beleid dat is gericht op het oprichten van bouwwerken is verspreid over diverse beleidsterreinen c.q. ministeries. Zo zijn de technische eisen ondergebracht in de regelgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar is de vergunningverlening onderdeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Tevens kent de bouwregelgeving reeds een kleurrijke historie van ruim een eeuw.

Met het Bouwbesluit 2012 zijn de voorschriften samengevoegd die daarvoor waren opgenomen in het Bouwbesluit 2003 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en de (historisch gegroeide) gemeentelijke bouwverordeningen. Hoewel het Bouwbesluit 2003 en de overige regelgeving hetzelfde toepassingsgebied kennen, namelijk 'de bouw', werd een veelheid en verscheidenheid aan begrippen en verschillende systematiek gehanteerd. Tegen deze achtergrond is besloten om tot een integratie en harmonisering van de bouwregelgeving te komen, hetgeen heeft geresulteerd in een Bouwbesluit 2012. De voornaamste doelen van deze wijziging betroffen volgens de Nota van Toelichting bij de AMvB:

- ▣ Het vergroten van de samenhang binnen de bouwregelgeving.
- ▣ Het verminderen van de regeldruk van de bouwregelgeving.
- ▣ Het verbeteren van de toegankelijkheid van de bouwregelgeving

Hoofddoel

Ten aanzien van de drie in de Nota van Toelichting geschetste doelen heeft het ministerie van BZK in zijn algemeenheid opgemerkt⁴ dat de onderlinge samenhang tussen die doelen groot is. Deze doelen konden hierdoor niet strikt gescheiden worden onderzocht. Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat het integreren en harmoniseren van de bouwregelgeving het voornaamste doel van het Bouwbesluit 2012 is geweest.

De totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is onderdeel van een doorlopend proces gericht op de integratie en harmonisering van de bouwregelgeving. De integratie en harmonisering vloeiden voort uit de diverse, reeds voorgenomen wijzigingspakketten en verschillende fasen in verscheidene wijzigingstrajecten binnen de bouwregelgeving. Om te voorkomen dat in dat doorlopende proces herzieningen dubbel zouden plaatsvinden, is in die context besloten om te komen tot een eenduidig Bouwbesluit 2012. Hiermee is dus met name getracht zowel de samenhang binnen de bouwregelgeving te vergroten alsook de toegankelijkheid te verbeteren.

⁴ In gesprek met de onderzoekers tijdens de evaluatie.

Subdoel

Het verminderen van de regeldruk is in de huidige tijdgeest een doel waar in principe alle voorgenomen en aanstaande wetswijzigingen op zijn minst rekening mee moeten houden. Hiertoe zijn diverse methodieken ontwikkeld waarmee deze regeldruk kan worden gekwantificeerd. De kwantitatieve gevolgen van de wijzigingen op deze regeldruk dienen in de toelichting te worden beschreven⁵. Dit geldt derhalve ook voor voorgenomen wijzigingen in de bouwregelgeving.

In het specifieke geval van het Bouwbesluit 2012 lag de nadruk op de harmonisering van de voorschriften en niet de vermindering van inhoudelijke eisen of informatieverplichtingen. Juist de vermindering van dergelijke eisen en verplichtingen kunnen leiden tot een verlaging van de regeldruk zoals deze wordt berekend met de hiervoor beschikbare methodieken.

In samenhang met het doel om de bouwregelgeving te integreren en harmoniseren is het subdoel regeldrukvermindering bij het Bouwbesluit 2012 dan ook vertaald als het verminderen van de hoeveelheid regelgeving. Door de integratie en harmonisatie konden de bestaande voorschriften namelijk in minder artikelen worden beschreven.

2.4 Strategie

Teneinde de in de vorige paragraaf geschetste doelen te bereiken, heeft het ministerie van BZK een bescheiden strategie gevolgd. Aangezien het voornaamste doel het integreren of harmoniseren van de bouwregelgeving was, is de herziening van de regelgeving op een redactioneel niveau ingestoken.

Voornemen was om de systematiek van de regelgeving zoals deze is gehanteerd in het Bouwbesluit 2003 leidend te laten zijn voor de ontwikkeling van het Bouwbesluit 2012. Deze systematiek genoot de voorkeur boven de historisch zo gegroeide, lokale bouwverordeningen. De uniformering van de bouwregelgeving zou zich met het Bouwbesluit 2012 slechts gedeeltelijk op de begripsvoering en inhoudelijke of technische eisen richten. De structuur zou hierbij nagenoeg ongewijzigd blijven, maar de opbouw van de hoofdstukken en de opname daarvan in een enkel document zouden de rechtsgelijkheid en duidelijkheid ook in juridische zin ten goede komen. Eerder onderzoek beschrijft de bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 gehanteerde (consultatie)strategie als volgt.

Kader 2. Gehanteerde strategie bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012

Op 15 juli 2008 werd op de VROM-site een ambtelijk werkdocument gepubliceerd over de voorgenomen wijzigingen van het Bouwbesluit 2003. Het werkdocument bevatte zowel concrete dereguleringsvoorstellen van het rijk als ook wijzigingsvoorstellen van marktpartijen en andere overheden, zoals het opnieuw vastleggen van de verplichte realisatie van buitenruimte en buitenberging. Doel van het werkdocument was alle bij de bouw betrokken partijen in staat te stellen om met op- en aanmerkingen en verbetervoorstellen te komen. Naast deze publieke consultatie heeft er overleg plaatsgevonden in het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB), het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) en de Juridisch-Technische Commissie (JTC), die het OPB ondersteunt. De verwachting was dat de wijziging van het Bouwbesluit begin 2010 van kracht zou worden.

Bron: 'Regelaars en onbegrepen regels: evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012' - AEF, 2013.

⁵ In het Integraal Afwegingskader (IAK) is hiertoe onder andere de bedrijfseffectentoets (BET) aanwezig.

3 Bevindingen

Dit hoofdstuk presenteert de onderzoeksbevindingen binnen het beleids- en strategiekader zoals dat is geschetst in het vorige hoofdstuk. Daarmee geeft dit hoofdstuk inzicht in hoe de voorgenomen wijzigingen in de bouwregelgeving hun weerslag hebben gevonden in de praktijk. Dit hoofdstuk heeft dus betrekking op de verhouding tussen de uitwerking van het Bouwbesluit 2012 in de praktijk en de eerder geformuleerde doelen. De geschetste bevindingen komen voort uit de analyse van de verkregen gegevens uit het bureauonderzoek en de uitgevoerde interviews met de diverse stakeholders.

3.1 Integratie en harmonisering

Van de drie in de Nota van Toelichting geschetste doelen vloeien met name de twee doelen ‘vergroten van de samenhang’ en ‘verbeteren van de toegankelijkheid’ voort uit het doorlopend proces van integratie en harmonisering van de bouwregelgeving. Het vergroten van de samenhang betreft uniformering in de zin van het vermijden van lokale varianten en het stellen van bovenwettelijke eisen. Het verbeteren van de toegankelijkheid betreft de vereenvoudiging in de zin van het samenvoegen van het aantal regelingen.

Deze twee doelstellingen zijn gerealiseerd. 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. Het is een vereenvoudiging dat deze voorschriften op elkaar zijn afgestemd in één algemene maatregel van bestuur en één daarbij behorende ministeriële regeling. De vereenvoudiging door het vergroten van de samenhang en de uniformering zijn daarmee bereikt.

De tot het Bouwbesluit 2012 behorende transponeringstabel laat zien dat de verscheidenheid aan onderwerpen, eerder verdeeld over verschillende documenten, is teruggebracht binnen het Bouwbesluit 2012. Hierdoor treden er weinig tot geen dubbele vermeldingen van werkzaamheden en de daarop van toepassing zijnde regels op. Zo zijn bijvoorbeeld de op de bluswatervoorziening van toepassing zijnde regels nu alle ondergebracht in artikel 6.30 van het Bouwbesluit 2012, waar zij eerst verdeeld waren over diverse artikelen in zowel de gemeentelijk bouwverordeningen als het Gebruiksbesluit.

Behalve dat de verscheidenheid en verdeeldheid binnen de bouwregelgeving is teruggedrongen middels het schrappen van de dubbele regels, is ook het aantal vermeldingen van regels verminderd die van toepassing zijn op bouwwerkzaamheden. De transponeringstabel laat zien dat er een kleine 800 artikelen (die aanvankelijk waren verdeeld over het Bouwbesluit 2003, het Bouwbesluit 1991, de ministeriële regeling, het Gebruiksbesluit, de bouwverordening, de Wabo, de Warvw, de Barvw, het Arbobesluit en de Europese Verordening Bouwproducten) zijn teruggebracht tot en ondergebracht bij een kleine 400 artikelen in het Bouwbesluit 2012⁶.

De respondenten geven aan dat de integratie en harmonisatie is gelukt maar wel met name een redactionele exercitie is geweest. Zij zien het Bouwbesluit 2012 als het sluitstuk van een langer proces waarbij de grootste slag is gemaakt met het Bouwbesluit 2003. De systematiek en opbouw van het Bouwbesluit 2003 wordt over het algemeen als prettig ervaren en het is dan ook positief dat deze in het Bouwbesluit 2012 wordt voortgezet. Zij zetten ten aanzien van de samenhang en de toegankelijkheid nog wel enkele kanttekeningen:

⁶ Het terugbrengen van 800 artikelen in verschillende regelgeving tot 400 in het Bouwbesluit 2012 is mede mogelijk gemaakt door de toevoeging van vervangende en ook nieuwe begrippen en onderdelen. Dit betreft onder andere:

- De personenbenadering in plaats van de bezettingsgraadklasse.
- De gewijzigde vluchtsystematiek bij brandveiligheid.
- De verbouwvoorschriften en het rechtens verkregen niveau.
- Functiegebieden en functieruimtes.

- ❑ De samenhang van de regelgeving is door het Bouwbesluit 2012 op papier verder geüniformeerd mede door de integratie van de gemeentelijke bouwverordeningen. In de praktijk blijkt echter dat bij de uitvoering gemeenten en brandweer soms (indirect) nog aanvullende eisen stellen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van toezicht of het uitschrijven van prijsvragen voor de ontwikkeling van locaties.
- ❑ De toegankelijkheid van de regelgeving als geheel is door het Bouwbesluit 2012 vergroot doordat de meeste relevante regelgeving nu op één plaats is te vinden. Het opnemen en integreren van onderwerpen in de bouwregelgeving is een trend die ook al voor het Bouwbesluit 2012 is ingezet. Voor specifieke onderwerpen is het echter de vraag in hoeverre dit ook echt merkbaar en echt toegankelijker is. Vóór het Bouwbesluit 2012 hadden kleine ondernemers bijvoorbeeld de brandveiligheidseisen voor hun bedrijf in kopie van het Gebruiksbesluit in de kast liggen en konden zij zelf snel de eisen opzoeken. Door de integratie is dit minder eenvoudig geworden.
- ❑ In de bouwregelgeving zijn verwijzingen opgenomen naar verschillende NEN-normen. Dit belemmert de toegankelijkheid van de bouwregelgeving. Voor de primaire doelgroep van de regelgeving, bedrijven die bouwwerkzaamheden ontwikkelen en bouwen, zijn deze bekend. Voor andere bedrijven en burgers zijn deze echter niet direct beschikbaar. Een burger kan bijvoorbeeld niet makkelijk zelf controleren of de opgeleverde woning aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet. Zij dienen hiervoor eerst kosten te maken om de NEN-normen aan te schaffen.

3.2 Regeldrukvermindering

Het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) had bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 onder andere de taak⁷ om een bijdrage te leveren aan de vermindering van regels en te voorkomen dat door het samenvoegen en uniformeren van de regels er geen onbedoelde consequenties elders in de bouwregelgeving werden veroorzaakt. Met de taakstelling van het kabinet om 25% minder regels⁸ te realiseren, werd deze taakstelling nog actueler.

De hiervoor bedachte oplossing, het gebouwdossier⁹, zou meer en beter inzicht in de kwaliteit van een gebouw geven. Dit is een voorwaarde om meer verantwoordelijkheid bij de burger te kunnen leggen. Onenigheid over de wenselijkheid van het gebouwdossier leidde er toe dat deze oplossingsrichting voor de vermindering van regeldruk niet is uitgewerkt. Het verzoek door de Tweede Kamer om de activiteiten inzake het gebouwdossier te stoppen markeerde het definitieve einde van het gebouwdossier. Voor een andere optie om de regelgeving te differentiëren naar woningen, eenvoudige en complexe gebouwen kregen belangengroepen de handen evenmin op elkaar. Dat gold ook voor een scherper onderscheid tussen bestaande en nieuwe gebouwen.

De verdere integratie en harmonisatie is daarnaast beleidsneutraal uitgevoerd. Dit heeft wel geleid tot minder regels zoals is beschreven in paragraaf 3.1. Door de doelstelling om deze aanpassingen beleidsneutraal uit te voeren, wordt door deze artikelen hetzelfde geregeld en is er geen sprake van een directe vermindering van de regeldruk in de vorm van minder lasten voor bedrijven en burgers. De respondenten geven wel aan dat de voorschriften deels robuuster en soepeler zijn, waardoor het beter is in te schatten of ontwikkelingen wel of niet kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft met name economische voordelen voor bedrijven.

Ondanks de doelstelling om het Bouwbesluit 2012 beleidsneutraal in te voeren zijn er toch aanpassingen geweest die niet beleidsneutraal waren. Voorbeelden hiervan zijn:

⁷ 'Regelaars en onbegrepen regels: evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012' - AEF, 2013.

⁸ Minister Ella Vogelaar in 2008 (bron: zie voetnoot 9).

⁹ Het gebouwdossier is een dossier waarin alle bouwtechnische gegevens van een gebouw worden verzameld. Later is dit omgedoopt tot 'woningprofiel'.

- ❑ Het invoeren van enkele nieuwe begrippen¹⁰.
- ❑ De aanscherping van de Rc-waarden voor isolatie aan de bouwschil.
- ❑ De voorschriften voor Duurzaam Bouwen.
- ❑ Inhoudelijke aanpassingen zoals de herintroductie van verplichte buitenruimten en berging.

Zoals voor elke nieuwe en gewijzigde regelgeving is vooraf, ex ante, onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van de regeldruk. In de onderzoeken die zijn uitgevoerd aan de hand van de conceptversies van het Bouwbesluit 2012¹¹ is hiervoor aangegeven dat er geen directe effecten¹² op de structurele administratieve lasten voor bedrijven en burgers werden verwacht. Voor bedrijven die veel met de bouwregelgeving werken en zij die te maken hebben met specifieke wijzigingen zijn er wel eenmalige lasten voor de kennisname van de veranderingen verwacht. Deze bedroegen naar schatting tussen de € 1,2 en € 1,3 miljoen. Voor het bedrijfsleven was de timing van de invoering van het Bouwbesluit 2012 hierdoor wel ongelukkig. Zij moesten ten tijde van de crisis extra tijd besteden aan het leren van de gewijzigde regelgeving en de initiële discussies over de interpretatie hiervan.

De verschillende wijzigingen hebben wel invloed op de nalevingskosten. De veranderingen leiden enerzijds tot hogere kosten, bijvoorbeeld door de hogere Rc-waarde, maar anderzijds ook tot een vermindering van de kosten, bijvoorbeeld door brandmeldinstallaties in minder situaties verplicht te stellen. In het ex ante onderzoek is het niet mogelijk gebleken om deze verandering te kwantificeren. Over het geheel is aangenomen dat het netto-effect, positief of negatief, beperkt zou zijn. In specifieke gevallen kunnen bedrijven en burgers echter wel te maken hebben met veranderingen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin gemeenten voor het Bouwbesluit 2012 zelf meer of minder eisen aan bouwwerken stelden en of de specifieke veranderingen op hen van toepassing zijn.

In het huidige onderzoek is in overleg met de respondenten bekeken of nu achteraf, ex post, is te bepalen of het Bouwbesluit 2012 heeft geleid tot meer of minder regeldruk. Op basis hiervan blijkt dat nu nog niet duidelijk is of het Bouwbesluit netto een toe- of afname heeft betekend omdat veel van de bouwprojecten die zijn gestart onder het Bouwbesluit 2012 nog niet zijn afgerond. Een deel van de respondent geeft aan een lichte stijging van de nalevingskosten te verwachten.

De verschillende respondenten refereren in dit kader wel aan het nieuwe begrip ‘rechtens verkregen niveau’ als zijnde een duidelijke verbetering. Het voorkomt lange discussies tussen ondernemers en gemeenten over de voorwaarden bij het transformeren van gebouwen. Daarnaast zorgt dit er voor dat gemeenten minder zware eisen kunnen stellen. Dit heeft bijvoorbeeld een positieve bijdrage geleverd aan de mate waarin kantoorgebouwen een herbestemming hebben gekregen als woonruimte. Het voornaamste gevolg is echter economisch doordat ontwikkelingen die eerder (economisch) niet haalbaar waren, dit nu wel zijn geworden. De voorbereiding van deze trajecten zijn daarnaast eenvoudiger en korter geworden. Ondernemers ervaren hierdoor wel minder regeldruk.

3.3 Vorm boven inhoud

Eerder onderzoek¹³ wijst uit dat in de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 diverse malen advies is uitgebracht met betrekking tot conceptversies van het Bouwbesluit, maar dat daar weinig gevolg aan is gegeven. Over het algemeen zijn de diverse stakeholders in het beleidsvormingsproces van mening dat er weinig aandacht is geweest voor de (technische) inhoud van het Bouwbesluit 2012 en daardoor te veel voor de vorm van het document.

¹⁰ Zoals de personenbenadering en het rechtens verkregen niveau.

¹¹ Met name ‘Inventariserend onderzoek AL-effecten Bouwbesluit 2011’, SIRA Consulting, oktober 2010, ‘BET/MET-analyse Bouwbesluit 2011’, SIRA Consulting, maart 2011.

¹² Indirecte effecten via de vergunningeisen in de Ministeriële regeling omgevingsrecht waren wel mogelijk, maar vielen buiten de scope van dat onderzoek en ook van dit onderzoek.

¹³ ‘Regelaars en onbegrepen regels: evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012’ - AEF, 2013.

Aan het begin van het adviesproces werd binnen het OPB een aantal keren de vraag gesteld wat de onderliggende doelen van de wetwijziging waren en of er geen inhoudelijke doeleinden konden worden 'meegegeven'. Hiervoor was echter bij de ambtenaren van BZK geen ruimte vanwege het uitgangspunt dat de wetwijziging in principe beleidsneutraal zou moeten zijn. Hoofdpunt van kritiek van belangenorganisaties is dan ook dat een meer gepolitiseerde start van het proces van beleidsvoorbereiding ontbrak. Bij de start van een nieuwe overlegronde over regelgeving is reflectie op de achterliggende politieke doelen noodzakelijk. Vooral ook omdat nog maar weinigen de achtergrond of het oorspronkelijke doel van een regel blijken te kennen en de neiging bestaat om regels bijna routinematig te gaan herformuleren zonder dat duidelijk is waar het met die regels precies om gaat. Laat staan dat er een taak of verantwoordelijkheid voor de overheid is om zich daar mee te bemoeien.

Ook voor andere doelstellingen (ordeningsvragen als het verschuiven van verantwoordelijkheden of sturingsvragen) was volgens vertegenwoordigers van de belangenorganisaties niet of nauwelijks ruimte. Initiatieven in die richting werden door BZK eigenlijk niet op prijs gesteld, los van de onderlinge onenigheid tussen de belangenorganisaties daarover, zoals het introduceren van een gebouwdossier (zie paragraaf 3.3) in plaats van minimumeisen en verboden.

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 zijn ondanks de doelstelling om het Bouwbesluit 2012 beleidsneutraal in te voeren en de houding van het ministerie hierin toch aanpassingen geweest die niet beleidsneutraal waren.

Afronding van het wetgevingstraject

In april 2010 heeft het OPB voor de laatste keer advies gegeven over een conceptversie van het Bouwbesluit. Hierin heeft het OPB aangedrongen op een praktijkproef. Deze suggestie is door de politiek overgenomen. In de zomer van 2010 werd het conceptbesluit door een aantal organisaties aan een praktijktoets onderworpen. Deze praktijkproef leverde een lijst met aanpassingen en verbeteringsuggesties op. Voorts is het advies aan de Adviescommissie Praktijktoepassing Brandveiligheidsvoorschriften (Commissie Koudijs) voorgelegd. Ook deze commissie heeft een aantal verbeteringen voorgesteld.

Een groot deel van de verbeteringsuggesties konden nog worden verwerkt in het Bouwbesluit. Een deel werd niet meer meegenomen vanwege de tijdsdruk. Het OPB heeft vervolgens ingestemd met een zogenaamd veegbesluit: het Bouwbesluit zou in werking treden onder de voorwaarde dat alle (wijzigings)besluiten en -regelingen behorende bij het Bouwbesluit 2012 voor het einde van 2011 zouden worden gepubliceerd in het Staatsblad.

In april 2011 werd het voorontwerp in voorhang naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Eind augustus 2011 kon de minister van BZK de Tweede Kamer informeren dat het Bouwbesluit gepubliceerd was in het Staatsblad. Een paar maanden later, op 31 december 2011 is het wijzigingsbesluit op het Bouwbesluit 2012 gepubliceerd om onbedoelde effecten en inhoudelijke inconsistenties als gevolg van de vereenvoudiging van de brandveiligheidsvoorschriften in het Bouwbesluit 2012 weg te nemen (het veegbesluit). Het Bouwbesluit 2012 is per 1 april 2012 in werking getreden.

3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij de doeltreffendheid gaat het om de mate waarin het de wijziging in de bouwregelgeving die het Bouwbesluit 2012 heeft beoogd te zijn, bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelstelling. Het gaat dus om het effect van de in gang gezette wijzigingen op de doelstelling(en). Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten en de kosten daarvan. Doelmatig is als het gewenste effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Doeltreffendheid is dus de effectiviteit waar doelmatigheid de efficiency is.

Doeltreffendheid

De twee in de Nota van Toelichting opgenomen doelstellingen ‘vergroten van de samenhang’ en ‘verbeteren van de toegankelijkheid’ zijn gerealiseerd. Het Bouwbesluit 2012 integreert namelijk:

- ▣ het Bouwbesluit 2003 en de daarbij behorende ministeriële regeling
- ▣ het Gebruiksbesluit
- ▣ het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Barvw)
- ▣ de gemeentelijke bouwverordeningen.

Aangezien de inhoud van die verschillende regelingen door het Bouwbesluit 2012 zijn geüniformeerd en geharmoniseerd in één algemene maatregel van bestuur en één daarbij behorende ministeriële regeling zijn opgenomen, is met een zekere overtuiging vast te stellen dat het voornemen om te komen tot een integraal en samenhangend Bouwbesluit 2012 succesvol is geweest. Omdat de doelstellingen ‘vergroten van de samenhang’ en ‘verbeteren van de toegankelijkheid’ zijn gerealiseerd, is te concluderen dat de wijziging van het Bouwbesluit doeltreffend is geweest ten aanzien van de gestelde doelen.

De vermindering van ongeveer de helft van het aantal van toepassing zijnde artikelen uit verschillende regelgeving, is mogelijk gemaakt, enerzijds door het schrappen van dubbele vermeldingen en anderzijds door het uniformeren van de gehanteerde begrippen, waardoor er simpelweg niet meerdere artikelen over hetzelfde onderwerp gaan. Deze integratie- en harmoniseringsslag op de bouwregelgeving kent dus voornamelijk een redactioneel karakter.

Daar de wijziging in de bouwregelgeving voornamelijk redactioneel van aard is geweest, is er geen significante verandering teweeggebracht in de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers. Voor een aantal voorschriften is er weliswaar een wijziging opgetreden die met name invloed heeft op de nalevingskosten. Het ex ante onderzoek¹⁴ zegt hierover in de conclusies:

Op basis van eerder onderzoek lijken de administratieve lasten voor bedrijven nagenoeg gelijk te blijven. De nalevingskosten voor nieuwe gebouwen kunnen mogelijk stijgen voor zwaardere eisen aan de isolatie van deze gebouwen, de Rc- en U-waarde. Hier staan echter ook baten tegenover door de integratie en vereenvoudiging van de regelgeving, waardoor de netto-effecten worden geacht beperkt te zijn. In enkele specifieke gevallen kunnen de kosten stijgen door zwaardere eisen.

Of dit netto-effect ook in de praktijk zo uitpakt, is nu nog niet aan te geven omdat de projecten die zijn gestart onder het Bouwbesluit 2012 nog niet zijn afgerond.

In de praktijk blijkt al wel dat de invoering van het ‘rechtens verkregen niveau’ leidt tot minder discussies en minder zware inhoudelijke eisen. Dit geeft minder regeldruk bij het realiseren van herbestemmingen van gebouwen. Het voornaamste effect hiervan is echter economisch doordat hierdoor nu eerder herbestemmingen van gebouwen mogelijk zijn.

Tijdens het integratie- en harmoniseringsproces is vermindering van regeldruk echter gezien als de hoeveelheid verschillende regels c.q. documenten, en dus niet in eerste instantie de kwantificering van (inhoudelijke) verplichtingen uit specifieke wetsartikelen. Via deze definitie is weldegelijk sprake van een directe regeldrukvermindering. Dit betreft echter een andere definitie van regeldruk dan de gangbare invulling van het begrip, zoals wordt gehanteerd in de toetsingskaders die moeten worden doorlopen bij nieuwe en gewijzigde regelgeving.

¹⁴ ‘BET/MET-analyse Bouwbesluit 2011’ en ‘Actualisering van de effecten van het nieuwe Bouwbesluit 2011 op de administratieve lasten’ - SIRA Consulting, 2010.

Doelmatigheid

Met betrekking tot doelmatigheid wordt allereerst opgemerkt dat de herziening meer tijd in beslag heeft genomen dan aanvankelijk was gedacht. De verwachting was dat het nieuwe Bouwbesluit in werking zou treden eind 2009 of begin 2010. Dit is april 2012 geworden. Aangezien tijd verondersteld wordt gelijk te staan aan geld, is het aannemelijk dat dit betekent dat de integratie en harmonisering van de bouwregelgeving niet op een doelmatige wijze lijkt te hebben plaatsgevonden.

Een belangrijke reden waardoor het proces vertraging heeft opgelopen, is de discussie met de stakeholders en in de politiek over het doel en de inhoud van wat uiteindelijk het Bouwbesluit 2012 is geheten. Gebleken is dat betrokken partijen mogelijk een verschillend beeld van de insteek van de toen aanstaande wijziging hadden. Waar het ministerie van BZK de wijziging op een redactioneel niveau heeft ingestoken, leefde bij (een deel van) de andere deelnemers aan het Overlegplatform Bouwregelgeving het idee dat er op een meer technisch-inhoudelijk niveau zou worden gewijzigd. De verschillende verwachtingen van de betrokken partijen bij aanvang van het beleidsvormingsproces heeft tot veel discussie geleid en zijn er geen grote beleidsmatige wijzigingen doorgevoerd. De keuze voor betrokkenheid van belangenorganisaties bij de beleidsvoorbereiding blijkt vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet de beste, maar tegelijkertijd zijn twee van de drie doeleinden gerealiseerd en is er veel draagvlak voor Bouwbesluit 2012¹⁵.

¹⁵ 'Regelaars en onbegrepen regels: evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012' - AEF, 2013.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk vat de besproken inhoud van de voorgaande hoofdstukken kort samen aan de hand van een beantwoording van de onderzoeksvragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De evaluatie van het Bouwbesluit 2012 is specifiek gericht op de wijzigingen ten aanzien van de eerdere regelgeving. De beantwoording van de vragen richt zich dan ook op deze wijzigingen waarbij 'het beleid' wordt ingevuld als zijnde de beoogde doelen van het Bouwbesluit 2012.

4.1 RPE-onderdeel - Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De evaluatie betreft het Beleidsprogramma bouwregelgeving zoals is beschreven in het beleidsartikel 2.1 Energie en Bouwkwiteit. 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.

2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Deze vraag is op het onderwerp van het voorliggende rapport niet van toepassing.

4.2 RPE-onderdeel - Motivering van het gevoerde beleid

3. 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 alle in functie en vorm uiteenlopende 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 echter wel waar de grens ligt tussen de noodzaak voor de overheid om eisen te stellen en de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De aanleiding blijft echter 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 voor het Bouwbesluit 2012 is in actualiteit enigszins afgenomen, omdat de uniformeringsslag nu eenmaal heeft plaatsgevonden, hoewel de behoefte blijft om de regelgeving verder te vereenvoudigen en de regeldruk te verlagen.

4. 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.

4.3 RPE-onderdeel - Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. 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 bouwwerken¹⁶. 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 in één algemene maatregel van bestuur en één daarbij behorende ministeriële regeling opgenomen.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard? Inclusief kosten voor andere terreinen of 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 miljoen¹⁷.

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'. Dit geeft 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 verwachten¹⁸.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

Een nadere kwantificering van de genoemde kostenposten is binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk. De bouwprojecten waar de effecten het meest zichtbaar moeten zijn en zijn 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-analytisch syntheseonderzoek dat inhoudelijk inzicht verschaft in hoe de aanvankelijk geschetste doelen van het Bouwbesluit al dan niet zijn bereikt.

¹⁶ De vergunningsstelsels ten aanzien van deze regelgeving zijn opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

¹⁷ 'Inventariserend onderzoek AL-effecten Bouwbesluit 2011' (SIRA Consulting, 2010).

¹⁸ 'BET/MET-analyse Bouwbesluit 2011' (SIRA Consulting, 2011).

4.4 RPE-onderdeel - Eerder uitgevoerd onderzoek

8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd?

Naast de evaluatie uitgevoerd in het huidige onderzoek zijn nog andere onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken hadden niet allen 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).
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).
4. In opdracht van het ministerie van BZK heeft SIRA Consulting 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).

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?

Deze evaluatie betreft alleen het onderdeel 'beleidsprogramma bouwregelgeving'. Voor het andere onderdeel 'energie', dat met name is gericht op energiebesparing, wordt een aparte evaluatie uitgevoerd.

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal heeft uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein, zijnde specifiek het Bouwbesluit 2012, goed mogelijk gemaakt. Evaluatieonderzoek veronderstelt het (her)gebruik van reeds gedane onderzoeken. De beschikbare informatie is toereikend geweest om een conclusie te kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.5 RPE-onderdeel - Doeltreffendheid en doelmatigheid

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve/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 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 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 het begrip 'rechtens verkregen niveau' heeft hier een belangrijke bijdrage in gehad.

12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Van twee van de drie in de Nota van Toelichting 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 bewerkstelligd 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 verder kunnen worden verbeterd.

De 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 is aan te geven, is deze aanpassing 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 2 van de 3 doelen 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 wel geleid tot een verbetering van de situatie voor bedrijven.

13. 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 (wederom) 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 dit 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 onnodige 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.

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat de besproken inhoud van de voorgaande hoofdstukken kort samen. Conclusies ten aanzien van het gevoerde beleid, zoals zij voortvloeien uit hoofdstuk 2, worden gevolgd door conclusies ten aanzien van de uitvoering, zoals zij voortvloeien uit hoofdstuk 3. Het hoofdstuk besluit met enkele aanbevelingen.

5.1 Conclusies

5.1.1 Het gevoerde beleid

Het oprichten, verbouwen dan wel slopen van bouwwerken in Nederland is 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 werd gefragmenteerd. Met de komst van de landelijke bouwregelgeving werd deze deels geüniformeerd. Het Bouwbesluit 2012 had tot doel om te komen tot het verder integreren en harmoniseren van de bouwregelgeving.

De hierbij gehanteerde strategie was tweeledig. Enerzijds werd op een inhoudelijk vlak de reeds bestaande systematiek uit het Bouwbesluit 2003 gehandhaafd en de toe te voegen regelgeving daarop aangepast. Anderzijds is op een procesmatig vlak actief contact gezocht met belanghebbenden, ten einde een regelgevingswijziging te produceren die op voldoende draagvlak kon rekenen.

Resumerend wordt geconcludeerd dat de regelgeving om de maatschappelijke vraag naar veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van bouwwerken te beantwoorden al aanwezig was. Echter genoot het de voorkeur om bouwregelgeving landelijk in één en hetzelfde document te verzamelen. Het voornaamste doel was het concretiseren van het doorlopend proces gericht op uniformering, integratie en harmonisering van de bouwregelgeving in een nieuwe versie van het Bouwbesluit.

5.1.2 Resultaat van de wijziging: doeltreffendheid

Van twee van de drie in de Nota van Toelichting 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 gedaan door de integratie van 800 artikelen uit verschillende regelgevingsdocumenten in circa 400 eenduidige artikelen in het Bouwbesluit 2012. De bouwregelgeving vertoont hierdoor, sinds de komst van het Bouwbesluit 2012, meer samenhang dan voorheen. Bovendien is de regelgeving toegankelijker, omdat er nu niet van veel verschillende plekken informatie hoeft te worden ingewonnen. Wel blijven er mogelijkheden om de bouwregelgeving nog toegankelijker te maken.

De 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 voor bedrijven en burgers. 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. Hoewel een directe vermindering van de kwantitatieve regeldruk hierbij lastig is aan te geven, zijn deze aanpassingen wel in de geest van regeldrukvermindering: 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 2 van de 3 doelen doeltreffend zijn geweest. De invulling van de derde

doelstelling, kan niet volledig doeltreffend worden genoemd, maar is wel indirect ingevuld door een verbetering van de situatie voor met name bedrijven.

5.1.3 De uitvoering: doelmatigheid

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.

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 onnodige 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 direct gehaald wordt beschouwd.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn een aantal aanbevelingen opgenomen die zijn voortgekomen uit het onderzoek. Dit betreft voorstellen die zijn gedaan door de respondenten van het onderzoek en voorstellen op basis van nadere analyse van de onderzoekers.

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

Terugkijkend op het Bouwbesluit 2012 zou het beter zijn geweest als regeldrukvermindering niet als specifiek doel was geschetst. Bovendien zou 'het integreren en harmoniseren van de bouwregelgeving op redactioneel niveau' de voorkeur verdienen boven het minder gespecificeerde 'vergroten van de samenhang' en los daarvan 'het verbeteren van de toegankelijkheid'. 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 en eenduidig te zijn. Het verdient 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.

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

Het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012 kende een aantal vertragingen door discussies over de reikwijdte van de beoogde wijziging en de rol van de stakeholders hierin. Het verdient daarom 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.

Uiteraard laat het een en ander onverlet dat de te volgen koers bij uitstek het onderwerp is van overleggen met stakeholders, klankbordgroepen, begeleidingscommissies et cetera, zolang eenieders beeld van het eindresultaat hetzelfde is.

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

Het is voor bedrijven, burgers en uitvoeringsorganisaties een belangrijke kostenpost 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 zijn inwerkingtreding een belangrijke kostenpost 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 wordt aanbevolen om in de komende jaren tot aan de komst van de Omgevingswet geen belangrijke aanpassingen meer te doen in de wet- en regelgeving.

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

Het Bouwbesluit online kan 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 de aanbeveling om het Bouwbesluit 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 wijzigingen 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 infobladen zijn reeds figuren opgenomen. Een betere ontsluiting hiervan via het Bouwbesluit online en koppeling met de relevante voorschriften zal de toegankelijkheid verder vergroten.

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

Ondanks de aanpassingen in de bouwregelgeving blijft het complexe materie. Zeker voor bedrijven en burgers die beperkt met deze regelgeving te maken hebben. Het verdient daarom 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 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.

Bijlagen

| | | |
|-----|----------------------------------|----|
| I. | Bijlage 1 - interviewtoelichting | 27 |
| II. | Bijlage 2 -Werkwijze | 31 |

I. Bijlage 1 - interviewtoelichting

Achtergrond

Op 1 april 2012 is het Bouwbesluit 2012 in werking getreden. Met het Bouwbesluit 2012 is beoogd de op de bouw van toepassing zijnde voorschriften te integreren en uniformeren, daar deze bouwvoorschriften verspreid en afzonderlijk binnen de wet- en regelgeving voorkwamen. De doelen van het Bouwbesluit 2012 zijn in de bijbehorende Nota van Toelichting als volgt geformuleerd:

- ❑ Het vergroten van de samenhang binnen de bouwregelgeving.
- ❑ Het verminderen van de regeldruk van de bouwregelgeving.
- ❑ Het verbeteren van de toegankelijkheid van de bouwregelgeving.

Bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is afgesproken deze na 2 jaar te evalueren. Het ministerie van BZK is op basis van deze afspraak het project 'Evaluatie Bouwbesluit 2012' gestart, dat wordt uitgevoerd door SIRA Consulting. In dit project wordt onderzocht:

- ❑ In hoeverre de voornaamste doelen van het Bouwbesluit 2012 zijn behaald.
- ❑ Of het behalen van de doelen ook doeltreffend en doelmatig is gebeurd.

Specifiek verschaft het onderzoek inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vernieuwde regelgeving. Dit gebeurt aan de hand van de werkwijze zoals deze is voorgesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

U heeft de voorliggende memo ontvangen, omdat u als te interviewen respondent voor het onderzoek bent benaderd. In deze memo schetsen wij kort onze werkwijze, de inhoud en met name de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 zoals dat in dit project is afgebakend en de daaraan gekoppelde vragen die wij met u willen bespreken.

Werkwijze

De voor de evaluatie benodigde gegevens worden verzameld door middel van analyse van eerdere onderzoeken en door middel van interviews met deskundigen van de overheid en met het bedrijfsleven. In de maand augustus worden deze interviews uitgevoerd. Een interview wordt uitgevoerd door consultants van SIRA Consulting en duurt maximaal 1 uur. Na afronding van het interview ontvangt u een verslag van het interview, waarop u kunt reageren. Als u akkoord bent met het verslag, dan worden de resultaten (geanonimiseerd) verwerkt in het rapport.

Tijdens het interview wordt het Bouwbesluit 2012 besproken aan de hand van de schets in deze memo en de rol van uw organisatie in de uitvoering. Graag willen wij samen met u onder andere de aan de schets gekoppelde vragen doornemen. Deze worden als leidraad wordt gebruikt bij het uitvoeren van de interviews. Er is tijdens het interview uiteraard ruimte om van de vragenlijst af te wijken.

Bouwbesluit 2012

Met het Bouwbesluit 2003 werd een wettelijk kader van kracht dat landelijke toepassing vond ten aanzien van bouwtechnische voorschriften. Echter, nog niet alle bouwwerken waren in te delen onder dit besluit. Buiten het bereik van het Bouwbesluit 2003 vielen:

- ❑ Voorschriften tunnelveiligheid (Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels, paragraaf 2)
- ❑ Gebruiksvoorschriften (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken)
- ❑ Gemeentelijke bouwverordeningen

Hoewel het Bouwbesluit 2003 en bovengenoemde regelgeving hetzelfde toepassingsgebied kennen, namelijk 'de bouw', wordt een veelheid en verscheidenheid aan begrippen en een verschillende systematiek gehanteerd. Tegen deze achtergrond is voorgenomen om tot een integratie en harmonisering van de bouwregelgeving te komen, hetgeen heeft geresulteerd in een Bouwbesluit 2012.

Ten aanzien van de drie in de nota van toelichting geschetste doelen wordt in zijn algemeenheid opgemerkt dat de onderlinge samenhang tussen die doelen dermate groot is dat zij niet strikt gescheiden worden onderzocht. Met name de doelen gericht op de samenhang en de toegankelijkheid van de bouwregelgeving zijn gezamenlijk te onderzoeken. Ten aanzien van het begrip regeldruk wordt opgemerkt dat in het Bouwbesluit 2012 en dus ook deze evaluatie onder regeldruk wordt verstaan: de hoeveelheid regelgeving, en dus niet zozeer de kwantificering daarvan.

Hoewel de nadruk ligt op integratie en harmonisering van de bouwregelgeving, zijn er met het Bouwbesluit 2012 nieuwe, vervangende begrippen en onderdelen toegevoegd. Dit betreft onder andere:

- De personenbenadering in plaats van de bezettingsgraadklasse
- Met betrekking tot de brandveiligheid is de vluchtssystematiek gewijzigd
- De verbouwvoorschriften en het rechtens verkregen niveau
- Functiegebieden en functieruimtes

Afbakening

Het onderzoek betreft uitsluitend een evaluatie van het Bouwbesluit 2012. Hierdoor vallen andere aspecten, uit andere documenten, buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dit betekent bijvoorbeeld dat alle regeldrukeffecten die samenhangen met de procedures voor vergunningverlening en toezicht die niet in het Bouwbesluit 2012 zelf staan, niet worden meegenomen.

In het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen: het Bouwbesluit 2003 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en alle gemeentelijke bouwverordeningen. Deze regelgeving maakt derhalve deel uit van de evaluatie.

Zoals gezegd vindt de evaluatie plaats aan de hand van de werkwijze uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Het onderzoek geeft daarmee een absolute beoordeling van het al dan niet behalen van de doelen. Dit in tegenstelling tot een relatieve beoordeling waarbij de situatie na de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 wordt vergeleken met de situatie zoals die was onder het Bouwbesluit 2003.

Vragen

1. De herformulering van de in de bouwregelgeving gehanteerde begrippen en systematiek beoogt te leiden tot uniformering van die begrippen en systematiek.
 - a. Heeft in uw beleving deze uniformering plaatsgevonden?
 - b. Tot welk resultaat heeft de uniformering geleid?
 - c. Op welke wijze heeft de uniformering plaatsgevonden?
 - d. In hoeverre is deze uniformering merkbaar in de praktijk?
2. Voorschriften (zoals de brandveiligheidsvoorschriften) behoren vereenvoudigd te zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012.
 - a. Heeft in uw beleving deze vereenvoudiging plaatsgevonden?
 - b. Tot welk resultaat heeft de vereenvoudiging geleid?
 - c. Op welke wijze is de vereenvoudiging uitgevoerd?
 - d. In hoeverre is deze vereenvoudiging merkbaar in de praktijk?
3. Beoogd is om de bouwregelgeving te integreren en de onderlinge samenhang te vergroten. Hoe verschilt dit van de samenhang tussen het Bouwbesluit 2003 met andere regelgeving?
4. Het vergroten van de samenhang beoogt de (rechts)zekerheid en het gebruiksgemak van de bouwregelgeving te vergroten.

- a. Biedt het Bouwbesluit 2012 u (meer) zekerheid en gebruiksgemak?
 - b. Wordt daarmee het bouwproces vergemakkelijkt?
 - c. Hoe ervaart u de samenhang binnen de regelgeving?

5. Volgens de Nota van Toelichting beoogt het Bouwbesluit 2012 tevens de regeldruk te verminderen. Heeft in uw optiek het Bouwbesluit 2012 geleid tot:
 - a. een toe- of afname van de hoeveelheid regels?
 - b. een toe- of afname van de (financiële) lastendruk?

6. Ten slotte, kunt u aanbevelingen doen ten aanzien van de bouwregelgeving, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
 - a. Het Bouwbesluit specifiek?
 - b. De bouwregelgeving in zijn algemeenheid?

Contactgegevens

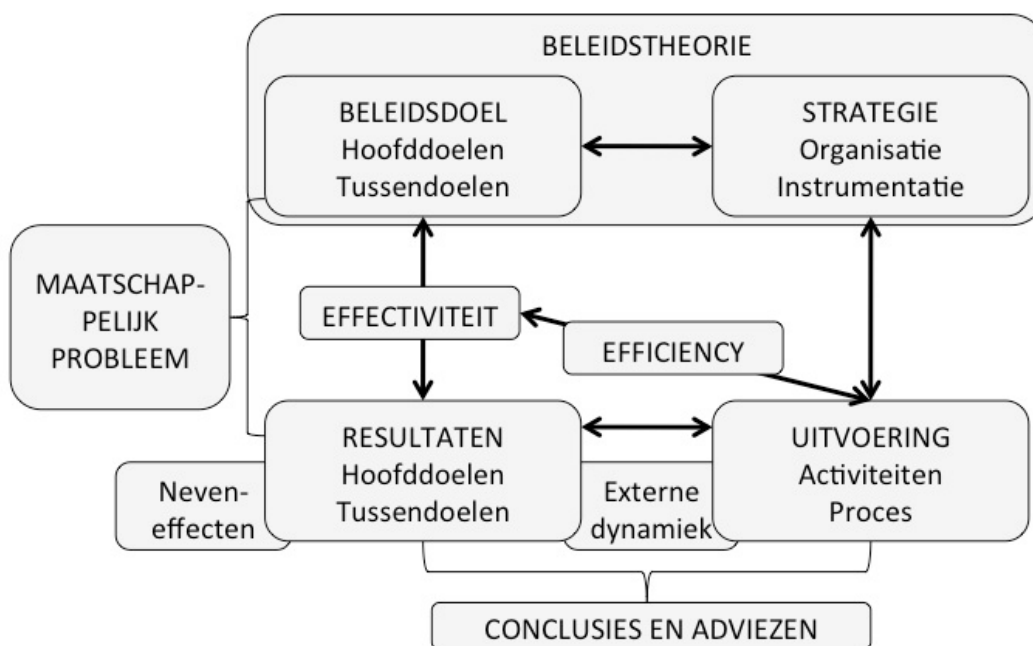
Nadere informatie en vragen over het onderzoek kunt u stellen aan de onderzoekers van SIRA Consulting. De contactgegevens hiervoor zijn:

Patrick van der Poll (projectleider)
030-6024901
Patrick.vanderPoll@siraconsulting.nl

Lennard Torbijn (projectondersteuner)
030-6024900
Lennard.Torbijn@siraconsulting.nl

II. Bijlage 2 -Werkwijze

Deze evaluatie van het Bouwbesluit 2012 verschaft specifiek inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van de vernieuwde regelgeving. Dit gebeurde aan de hand van de werkwijze zoals deze is voorgesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Deze werkwijze laat zich in onderstaand model als volgt vertalen.



Figuur 1. Basismodel voor de ex post evaluatie (B&A Groep / Dick Hanemaayer)

Het model omvat de twee kanten van ex post evalueren: meten van bereikte resultaten (resultaten <> beleidsdoel) en verklaren van waarom de resultaten zijn zoals ze zijn (strategie en uitvoering). Daarmee heeft de evaluatie een verantwoordingsfunctie (meten) én een lerende functie (verklaren).

Ex post evaluatie start met de beschrijving van datgene wat met het beleid beoogd werd (doelen en de voorliggende maatschappelijke problemen) en hoe het beleid vorm heeft gekregen in instrumenten en organisatie (strategie). In de evaluatie wordt gemeten in welke mate doelen zijn gerealiseerd en wordt beoordeeld in welke mate de strategie doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) is.

Doelen en strategie - tezamen de beleidstheorie - vormen de achtergrond waartegen de resultaten gemeten worden en de uitvoering wordt beschreven en geanalyseerd. Een goede, gedetailleerde beleidstheorie is mede van belang om conclusies te kunnen trekken over de causaliteit tussen doelbereik en beleid. De beleidstheorie is dan ook mede sturend voor de onderzoeksvragen.

Resultaten worden gemeten, zo mogelijk in de dimensies waarin de doelen (hoofddoelen en tussendoelen) zijn geformuleerd. Bij voorkeur wordt gemeten met kwantitatieve én kwalitatieve informatie. De kwalitatieve gegevens omvatten vooral ervaringen, opvattingen en percepties van belanghebbenden; mede met het oog op toekomstig beleid is inzicht gewenst in de waardering van belanghebbenden over wat wel of niet bereikt is.

Doeltreffendheid (effectiviteit) is de bepaling van de verhouding tussen doelen en doelbereik: de mate waarin het doelbereik kan worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. De causaliteit wordt benaderd op basis van de deelveronderstellingen in de beleidstheorie (ofwel: de werkzame bestanddelen van het beleid) en op basis van inzichten van betrokkenen. We gebruiken hier het woord 'benaderen', omdat het een illusie is om een volledig en sluitend antwoord te verkrijgen op de causaliteitsvraag.

Onderzoek naar de uitvoering is vaak het meest omvangrijke deel van de uitvoering van een ex post evaluatie. Het onderzoek naar de uitvoering omvat twee onderdelen. Nagegaan wordt of de beoogde strategie daadwerkelijk is uitgevoerd, en zo nee waarom niet. En nagegaan wordt hoe de organisatie van de uitvoering heeft gefunctioneerd. Het onderzoek naar de uitvoering vindt plaats op basis van feitelijke gegevens en op basis van ervaringen en meningen van betrokkenen en belanghebbenden. Dit laatste is mede van belang om inzicht te krijgen in verbetermogelijkheden voor vervolgbesluit.

De doelmatigheid (efficiency) heeft in de praktijk van de toegepaste beleidsevaluatie meestal betrekking op ten minste twee aspecten: enerzijds de souplesse van de procesgang, anderzijds de bepaling van causaliteit en kosten-baten verhouding. Conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de mate van doelbereik, en vervolgens op de verklaring van hetgeen wel en/of niet bereikt is.