

Vijftien jaar Bouwbesluit: Hoe nu verder?

Gepubliceerd in Bouwregels in de praktijk, ISSN 1382-4937, 2(12), blz. 14-17.

Henk Visscher en Frits Meijer,
Onderzoeksinstituut OTB, TUDelft

Op 25 september 2007 werd tijdens een symposium in Scheveningen uitgebreid stilgestaan bij de 15^e verjaardag van het Bouwbesluit. In deel 10 van dit blad is daarvan verslag gedaan. In dit artikel gaan we in op drie 'hete hangijzers' die telkens in de discussie rond het Bouwbesluit naar voren komen: de systematiek van het Bouwbesluit, de onderwerpen die in het Bouwbesluit worden geregeld en de wijze waarop de naleving van de eisen in de praktijk wordt verzekerd. We plaatsen deze thematiek in het licht van een mogelijke fundamentele herziening van de bouwregelgeving en vergelijken de kenmerken van het Nederlandse stelsel met andere landen.

Fundamentele Verkenning Bouw

In het kader van het zoeken naar mogelijkheden om de administratieve lasten terug te dringen heeft het Kabinet enkele domeinen van overheidsregelgeving aangewezen waar de mogelijkheden hiertoe zullen worden onderzocht. Dit proces is vergelijkbaar met de diverse MDW (Marktwerving, Deregulering en Wetgevingkwaliteit) projecten in de jaren negentig. Opnieuw is de bouwsector in dit kader aangewezen om te worden onderzocht. Een commissie onder voorzitterschap van mw. Dekker, voormalig minister van VROM, heeft de opdracht van het kabinet gekregen het gehele stelsel van bouw en bouwgerelateerde voorschriften te doordenken om te komen tot een advies hoe een vedergaande vermindering van regeldruk en administratieve lasten kan worden bereikt. Bij de taakopdracht is verondersteld dat dit kan worden bereikt door de bouwregelgeving op een andere leest te schoeien door op fundamentele wijze de toedeling van de verantwoordelijkheden van de verschillende bij de bouw betrokken partijen te herzien. De commissie wil dit benaderen door het bepalen van een centrale sturingsfilosofie die kan variëren tussen bijvoorbeeld: toekenning van verantwoordelijkheden (en aansprakelijkheid) of concurrentie op prijs of op kwaliteit. Zo'n sturingsfilosofie kan dan worden geprojecteerd op de verschilden onderdelen van de regelgeving om te bezien in hoeverre er stelsel wijziging nodig en zinvol zijn. Het is de bedoeling dat de Commissie dekker begin 2008 met concrete voorstellen zal komen.

Wat heeft het Bouwbesluit gebracht?

In 1992 werd er met het Bouwbesluit een geheel nieuw stelsel van technische voorschriften geïntroduceerd. Sinds die tijd gelden er op nationaal niveau uniforme prestatie-eisen voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Voor deze onderwerpen was het gemeenten niet meer toegestaan om aanvullende of afwijkende eisen te stellen. Niet alleen werd daardoor de rechtszekerheid van aanvragers vergroot, ook de efficiëntie en communicatie in de bouw kreeg een positieve stimulans. Een ander belangrijk doel van de nieuwe voorschriften was het faciliteren van innovatie in de bouw. De vorm werd zo gekozen dat aanvragers zoveel mogelijk vrijheid kregen om innovatieve oplossingen toe te passen. Tevens wilde men met het oog op de rechtszekerheid toch zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de bedoeling van de voorschriften. Op basis van deze overwegingen is gekozen voor prestatie-eisen.

De systematiek van het Bouwbesluit

Nederland heeft gekozen voor een systematiek waarin het vereiste prestatieniveau exact wordt gedefinieerd. Dit heeft geleid tot een moeilijk leesbaar stelsel van voorschriften. Het gaat vaak om abstracte formuleringen waarin het doel, een functionele definitie, grenswaarde (prestatieniveau) en een bepalingsmethode worden voorgeschreven. Om te voorkomen dat innovatieve oplossingen niet kunnen worden beoordeeld, zijn ook nog gelijkwaardigheidsbepalingen opgenomen. Internationaal vergelijkend onderzoek maakt duidelijk dat de Nederlandse systematiek in Europa tamelijk uniek is. Elders in Europa hebben de voorschriften in de afgelopen decennia ook een transformatie doorgemaakt van oplossingsgerichte naar functionele of prestatie-eisen. Landen als Engeland en Noorwegen hebben daarbij echter gekozen voor veel beknoptere voorschriften. Het doel en functionele omschrijving van de voorschriften worden gegeven, maar niet de grenswaarde en bepalingsmethode. Voor het niveau van eisen wordt verwezen naar voorbeeldoplossingen die voldoen aan het beoogde prestatieniveau van de voorschriften (in Engeland: Approved Documents). Hierbij wordt nadrukkelijk de mogelijkheid opengelaten om geheel andere oplossingen toe te passen. De vergunningaanvrager

moet aantonen dat het vereiste prestatieniveau wordt gehaald. Dit komt overeen met de werking van de Nederlandse gelijkwaardigheidsbepalingen. Voordeel van de Engelse en Noorse systematiek is dat de bouwvoorschriften beperkt van omvang en zeer open geformuleerd zijn. De voorbeeldoplossingen zijn concreet en geven expliciet aan hoe bij veel voorkomende oplossingen de voorschriften moeten worden geïnterpreteerd. Voor een groot deel van de bouwactiviteiten kan dus worden volstaan met het raadplegen van deze documenten. Dit maakt de voorschriften voor meer participanten in het bouwproces eenvoudig toepasbaar. Echter ook in Engeland is discussie over hun systematiek, ook de voorbeeldoplossingen zouden vaak nog te gecompliceerd zijn voor een deel van de deelnemers in het bouwproces. We pleiten niet voor een revisie van het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit biedt voor de meest denkbare bouwoplossingen een eenduidig prestatieniveau en bijbehorende bepalingsmethode. Het is moeilijk te overzien hoe dat uitpakt bij de andere beschreven systematiek. Een revisie zou bovendien tijdrovend en kostbaar zijn en leidt tot onnodige onzekerheid en onduidelijkheid in de bouw. Ook de Nederlandse bouwsector staat niet te springen om een fundamentele verandering van het Bouwbesluit. Wel zouden de voorschriften beter toegankelijk en leesbaarder gemaakt kunnen worden. Hieraan wordt trouwens al hard gewerkt. Ook ontwikkelt men documenten en andere instrumenten waarin de bedoeling van de voorschriften voor veel voorkomende bouwactiviteiten voor een breed publiek inzichtelijk worden gemaakt.

Het aantal voorschriften

In het publieke en politieke debat over regeldruk in de bouw wordt nogal snel gewezen naar het Bouwbesluit. Er zou toch gemakkelijk 'winst' te behalen zijn als 'overbodige' regels geschrapt worden. Dit is een naïeve gedachte. De regeldruk voor de bouwsector wordt in de eerste plaats veroorzaakt door ruimtelijke ordeningsaspecten en een grote hoeveelheid aanvullende regels. Het Bouwbesluit levert maar een relatief beperkt aandeel aan de regeldruk. Onze internationale vergelijking wijst overigens uit dat Nederland wat betreft de technische eisen aan gebouwen niet overgereguleerd is. De andere Europese landen beschikken over een vergelijkbare 'hoeveelheid' regels voor dezelfde onderwerpen.

Binnen dat beperkte aandeel van het Bouwbesluit aan de regeldruk, kunnen we bezien of er dan toch relatieve winst is te behalen. Het is vooralsnog onbekend wat de nu lopende fundamentele verkenning van de bouwregelgeving op gaat leveren. Wij kunnen ons op korte termijn moeilijk een situatie voorstellen waarin de Nederlandse overheid zichzelf niet verantwoordelijk acht voor het stellen van voorschriften op de terreinen die nu door het Bouwbesluit worden afgedekt. Onderwerpen als bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en milieubelasting (moet nog worden ingevuld) zullen op nationaal niveau binnen het publieke domein geregeld blijven worden en op dit gebied is er weinig te schrappen. Een uitbreiding van de voorschriften ligt eigenlijk eerder voor de hand. Het binnenmilieu en andere gezondheidsaspecten van het wonen zijn actuele thema's waarvoor aanvullende eisen zouden kunnen worden geformuleerd. De eisen aan energiezuinigheid worden periodiek aangescherpt, daarmee zal de komende jaren worden doorgegaan. De vijfde en nog 'lege' pijler van het Bouwbesluit Milieu zal ook op enige termijn worden ingevuld. Blijft over het domein van de bruikbaarheidseisen. Maar ook daar moeten we (zoals ook bleek uit de discussie tijdens het symposium in Scheveningen) zeer voorzichtig mee om gaan. Dat ontwerpers en ontwikkelaars er wel voor zullen zorgen dat minimum bruikbaarheidseisen worden gehanteerd is een te eenvoudige gedachte. Het gevolg van het schrappen van eisen voor buitenruimte en buitenberging maakt duidelijk dat de woningmarkt verre van perfect functioneert. De burgemeesters van de vier grote steden hebben minister Vogelaar opgeroepen om deze eisen weer in het Bouwbesluit op te nemen omdat er zeer veel appartementen zijn ontwikkeld waarin deze voorzieningen ontbreken terwijl ze wel nadrukkelijk door de bewoners gewenst worden. De Minister heeft inmiddels toegezegd dit serieus te overwegen. Men kan zich ook afvragen wat de winst is van het schrappen van een eis voor een buitenruimte als ervan wordt uitgegaan dat dit toch wel in de ontwerpen wordt opgenomen. In Scheveningen was een architect uitgenodigd om inzicht te bieden in de belemmeringen die het Bouwbesluit de hedendaagse architect opleveren. Het resultaat was beperkt. Het niet kunnen realiseren van een open trappenhuis in verband met de brandveiligheidseisen en eisen voor vloerafscheidingen waren de belangrijkste wapenfeiten. Van groot belang lijken wel de opmerkingen over de verschillen die tussen gemeenten kunnen optreden wat betreft de interpretatie van eisen en het opvoeren van aanvullende eisen (bv. Woonkeur). Ook moeten we niet vergeten dat uniforme eisen de communicatie in het bouwproces vereenvoudigd.

Uit de verschillende discussies kwam een vrij duidelijke conclusie naar voren. Op het verder schrappen van voorschriften uit het Bouwbesluit zit niemand echt te wachten. Sterker nog: het Bouwbesluit zou

wat het aantal voorschriften betreft best nog wel eens kunnen gaan groeien. Daarnaast is er binnen de bouwwereld een dringende wens om alle relevante voorschriften die nu ergens anders zijn geregeld, ook in het Bouwbesluit op te nemen.

Controle van de naleving

Bij de discussie over de fundamentele herziening van de bouwregelgeving zal vooral moeten worden gekeken naar het optimaliseren van vergunningsprocedures en het controle op de naleving. De gemeente zal de uitvoerde instantie blijven voor de omgevingsvergunning. Heroverwogen kan worden welke rol de controle op naleving van het Bouwbesluit hierin moet hebben. Een degelijk stelsel van controles van bouwplannen en inspecties op de bouwplaats is zeker essentieel. Denk hierbij aan de regelmatig terugkerende incidenten en catastrofes. Er zijn vele oorzaken aan te wijzen waardoor de risico's dat er iets fout gaat bij het bouwen groter worden. Denk hierbij aan de betrokkenheid van vele partijen bij een bouwproject en toenemende complexiteit van berekeningen etc. Er is wat dat betreft veel aandacht voor de veiligheidsvoorschriften, maar in het kader van de forse opgave voor reductie van het energiegebruik moet ook dit uitermate goed worden gecontroleerd in het ontwerp en geïnspecteerd bij de realisatie van een gebouw.

De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van de eisen en voor het bewaken van de kwaliteit van het stelsel dat ervoor moet zorgen dat de naleving wordt gegarandeerd. De fundamentele verkenning zal zich vooral moeten richten op hoe die stelselverantwoordelijkheid het best kan worden ingevuld: effectief, efficiënt en met draagvlak in de bouwsector. De opdrachtgevers, ontwerpers, adviseurs en bouwers dragen de primaire verantwoordelijkheid om aan de voorschriften te voldoen. Zij moeten adequate controle en inspectieprocessen organiseren. De overheid kan dit proces faciliteren en sturen. De ontwikkeling van de gecertificeerd bouwbesluittoets is daar een prima eerste stap voor. Het convenant dat is afgesloten door vele partijen, inclusief de gemeenten lijkt een brede acceptatie te bespoedigen. Ook de Minister heeft aangegeven dat de verankering in de Wet zal volgen. Voorlopig echter blijft dit een vrijwillig alternatief waarnaast het traditionele systeem blijft bestaan. In het kader van de fundamentele herziening zou er gedacht kunnen worden aan meer radicale keuzes waarbij van de partijen in de bouw wordt geëist dat ze zelf gaan aantonen dat de naleving wordt verzekerd. Uiteraard is succes voor zo'n koers niet bij voorbaat verzekerd. Er zitten veel haken en ogen aan. Vele landen hebben de afgelopen jaren vanuit dezelfde overwegingen gekozen om marktpartijen in te schakelen voor deze controleprocessen en met wisselend succes. Daar kunnen we van leren. In volgende nummers van Bouwregels in de praktijk zullen we voorbeelden van geprivatiseerd bouwtoezicht in andere landen beschrijven.