

Toekomstvisie op de Bouwregelgeving

Naar een transparante Gebruikersmarkt

Naar een transparante gebruikersmarkt

Inleiding

De bouwregelgeving is blijvend onderwerp van discussie. Sedert de introductie van het Bouwbesluit in 1992 hebben diverse operaties plaats gevonden om de bouwregelgeving verder te herijken. In het Regeerakkoord voor Paars II is afgesproken dat het Kabinet zich zal inzetten om in vervolg op de MDW-operatie te komen tot een drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving. De Staatssecretaris van VROM heeft het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) de mogelijkheid geboden om voor het eind van 2000 met een eigen toekomstvisie te komen op de bouwregelgeving. Vanuit de politiek wordt waarde gehecht aan een dergelijke visie vanuit de bouwpraktijk; dit mag ook blijken uit het feit dat de visie van het OPB in de Nota Wonen wordt aangekondigd.

Het OPB heeft zich, als institutioneel adviserend overleg voor de bouwregelgeving, beraden op een fundamentele herijking van de Nederlandse bouwregelgeving. De visie, die het OPB in dit verband hier presenteert, is te beschouwen als een breedgedragen advies van de bij de bouw betrokken partijen aan de Staatssecretaris van VROM hoe aan het streven naar vereenvoudiging van de bouwregelgeving tegemoet kan worden getreden.

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding voor de visie van het OPB in de bredere context van het voortgaande debat over de bouwregelgeving geplaatst. Hoofdstuk 2 geeft de uitgangspunten en de gekozen aanpak van het OPB weer bij zijn visieontwikkeling. Hoofdstuk 3 schetst een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen, die het vertrekpunt vormen voor de visie van het OPB. In de hoofdstukken 4 t/m 8 wordt achtereenvolgens in een aantal thema's de visie van het OPB uitgewerkt.

In hoofdstuk 4 wordt een zogenoemd gebouwdossier geïntroduceerd als een dynamisch document dat gedurende de gehele levenscyclus op een toegankelijke wijze de kwaliteit van een gebouw inzichtelijk kan maken. Hoofdstuk 5 gaat in op de huidige systematiek van het Bouwbesluit en de constatering van het OPB dat deze systematiek nog immer voldoet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 aangegeven dat wel delen van de bruikbaarheids-voorschriften kunnen worden geschrappt; dit kan plaats vinden, omdat met het gebouwdossier op een meer transparante wijze de kwaliteit van een gebouw

inzichtelijk wordt gemaakt. Hoofdstuk 7 biedt een op andere - meer privaatrechtelijke - leest schoeien van de handhaving van en het toezicht op de kwaliteit van gebouwen in Nederland. In hoofdstuk 8 wordt tenslotte aangegeven hoe besluitvormingsprocedures rond bouwaanvragen kunnen worden gestroomlijnd.

1. Aanleiding

De voortgaande discussie over de bouwregelgeving

De bouwregelgeving vindt zijn oorsprong in de Woningwet van 1901 en behoort daarmee tot de oudste instrumenten voor de gebouwde omgeving. Met de invoering van de herziene Woningwet en het Bouwbesluit bijna 10 jaar geleden is de bouwregelgeving geüniformeerd volgens het principe dat bouwtechnische voorschriften bij voorkeur in de vorm van prestatie-eisen in een landelijk geldende Algemene Maatregel van Bestuur worden vastgelegd. Dit streven bleek in 1992 nog niet voor alle bouwwerken mogelijk, zodat een zogenaamde Tweede Fase later in de jaren 90 zou moeten worden ingevoerd. Het streven van deze operatie was zowel het verminderen van het aantal regels, als het vereenvoudigen ervan.

Bij de evaluatie in 1996 bleek dat het principe van prestatie-eisen in een landelijk uniform besluit op een breed draagvlak mocht rekenen. Echter, de vorm van de regelgeving en de aansluiting met de NEN-normen bleek bij zowel de bouwpraktijk als de lokale overheid op forse kritiek te stuiten. De in 1997 voltooide 1-op-1 operatie, als de in voorbereiding zijnde conversie van het Bouwbesluit zijn hier een rechtstreeks gevolg van. Vanuit het veld is daarbij aangegeven dat de conversie een absolute voorwaarde hoort te zijn voor de invoering van de Tweede Fase. De regering heeft zich daaraan geconformeerd, zij het dat de bouwpraktijk graag een hoger tempo bij de conversie had gezien.

Direct na het verschijnen van de Evaluatienota heeft het Kabinet besloten de bouwregelgeving onderwerp te maken van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In het MDW-advies en het daarop volgende Kabinetsstandpunt van de zomer van 1997, wordt naast een herbevestiging van het nut van de conversie gepleit voor het herijken van de categorie-indeling van bouwwerken in relatie tot de vergunningverlening; inclusief het verruimen van de mogelijkheden tot vergunningsvrij bouwen, het wettelijk vastleggen van de vergunning op hoofdlijnen, het objectiveren en transparant maken van het welstandstoezicht, het nader bezien van de mogelijkheden tot procescertificering en het schrappen van een beperkt aantal voorschriften uit het Bouwbesluit.

Al snel bleek vervolgens dat met de MDW-operatie het laatste niet gezegd was over de bouwregelgeving:

- vanuit de politiek bestaat een merkbare druk om nieuwe thema's in de regelgeving te verankeren (b.v. inbraakwerendheid en duurzaam bouwen), c.q. bestaande voorschriften aan te scherpen (b.v. energieprestatie-eisen);
- de afstemming tussen de bouwregelgeving en andere sectorspecifieke regelgeving blijkt in de praktijk weerbarstiger dan vooraf gedacht;

- de positionering van erkende kwaliteitsverklaringen en de inpassing ervan binnen het stelsel vereist nadere aandacht;
- de gevolgen van de implementatie van de Europese Richtlijn Bouwproducten worden geleidelijk aan zichtbaar en vereisen eveneens aanpassingen.

Er is echter meer aan de hand. Een aantal jaar geleden is vanuit de bouwsector de noodklok geluid over de toenemende juridificering rond het bouwen. Dit leidt niet alleen tot een forse lastenverzwaring bij alle betrokkenen, maar het komt evenmin de transparantie en de daadkracht van het bouwproces ten goede. Er lijkt sprake van een onomkeerbaar proces van fijnregulering, waarbij iedere goed bedoelde regel wel haast automatisch lijkt te leiden tot nieuwe procedures en regels. Tegelijkertijd ontstaat er een soort machteloos gevoel dat dit alles nauwelijks tot een betere output leidt. Bij deze constatering past wel de aantekening dat deze problematiek zich niet beperkt tot de technische bouwregelgeving. Sterker nog, de technische bouwregelgeving is slechts een klein onderdeel van dit complex. De op de gebouwde omgeving betrekking hebbende regelgeving strekt zich uit van de ruimtelijke planning, het bouwproces, de bouwvoorschriften, de gebruiksvoorschriften vanuit vele domeinen (arbeid, milieu, zorg e.d.) tot en met sloop en afval. De hierop betrekking hebbende voorschriften hebben vele bronnen, eerstverantwoordelijken en handhavers en kennen ook vele verschijningsvormen, uiteenlopend van vergunningstelsels, gebodsbepalingen tot subsidievoorwaarden en fiscale prikkels. De leden wensen te benadrukken dat wanneer het Kabinet de door de bouwsector gesignaleerde problematiek daadwerkelijk wil aanpakken, de exercitie zich niet mag beperken tot het Bouwbesluit.

Het probleem van de bouwregelgeving

De tot op heden gevoerde discussies blijken een sterk instrumenteel en incrementeel karakter te dragen. Het gaat over de vorm, het toevoegen of schrappen van een aantal voorschriften, zonder dat een fundamenteel debat wordt gevoerd. Met de onderhavige visie hoopt het OPB een bijdrage te leveren tot een meer fundamentele bezinning.

Het OPB constateert in zijn algemeenheid de volgende vier zaken.

1. De bouwregelgeving is een zeer moeilijk toegankelijk domein, beheerst door bouwtechnische specialisten, met een kwetsbaar politiek en maatschappelijk draagvlak.
2. De bouwregelgeving beklijft weinig bij de uitvoerende bouwsector. De kennis van de regelgeving in de bouwpraktijk is matig, waardoor er onnodige frustraties op kunnen treden wanneer men er mee geconfronteerd wordt. Deze situatie werkt ook een permanente discussie over de vorm van de regelgeving in de hand.
3. De eindgebruiker heeft nog minder zicht op de bouwregelgeving en kan daardoor nauwelijks een maatschappelijke meerwaarde ontwaren.
4. De lokale toetsers en handhavers heeft steeds meer problemen met het waarmaken van zijn taak.

Deze constatering leidt ertoe dat er een steeds groter gat gaapt tussen theorie en werkelijkheid, met als risico dat het maatschappelijk draagvlak op termijn verdampt. Kern van de zaak is dat de motieven voor de bouwregelgeving steeds minder helder zijn, inclusief de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Het OPB heeft zich bij de visieontwikkeling op dit vraagstuk geconcentreerd.

2. Uitgangspunten en Aanpak

Aan de hand van het rapport van de eigen Herijkingscommissie heeft het OPB in januari 1999 een aantal uitgangspunten vastgesteld, dat voor de huidige herbezinning nog altijd van essentieel belang is.

1. De basisfilosofie van de Nederlandse bouwregelgeving, namelijk landelijk uniforme minimum-eisen in de vorm van prestatie-eisen op bouwwerkniveau met eenduidige bepalingsmethoden, dient onverkort overeind te blijven. Sterker nog; daar waar nodig kan het worden uitgebreid.
2. Het schrappen van voorschriften is geen doel op zich. Als het schrappen van voorschriften uit de bouwregelgeving ertoe leidt dat eisen in andere regelgeving, c.q. op lokaal niveau worden geherformuleerd, is het in termen van regeldruk zelfs contra-productief.
3. Consistentie van beleid en rechtszekerheid zijn een groot goed. Het schrappen van voorschriften, die vanwege marktomstandigheden of Europese ontwikkelingen na verloop van tijd weer moeten worden ingevoerd, dient achterwege te blijven.
4. Van gestelde voorschriften mag verwacht worden dat ze worden gehandhaafd. Indien dit niet het geval is worden inspanningen van de overheid verwacht om dit wel te realiseren. Het schrappen van voorschriften, omdat ze niet worden gehandhaafd, ligt slechts dan in de rede wanneer expliciet wordt vastgesteld dat er geen maatschappelijk motief meer bestaat om ze te stellen.

Het OPB heeft voor zijn visieontwikkeling een tweetal onderzoeken laten uitvoeren. Eén onderzoek heeft de historische ontwikkeling van de Nederlandse bouwregelgeving, inclusief de gehanteerde motieven bij de introductie van de voorschriften, in beeld gebracht. Het tweede onderzoek biedt een vergelijking tussen het Nederlandse stelsel en het niveau van eisen van de bouwregelgeving en dat van de ons omringende landen.

De bouwregelgeving beperkt zich niet tot voorschriften aan woningen en woongebouwen; ook andere bouwtypen maken deel uit van het stelsel. Het OPB heeft zich echter in zijn visie in eerste instantie gericht op woningen. De reden hiervoor is dat van het totaal aantal gebouwen in Nederland verreweg het grootste gedeelte wordt gevormd door woningen en woongebouwen. De woningmarkt kenmerkt zich bovendien door een vraagzijde, die zeer divers is. Hierdoor is er sprake van een aantal specifieke

spanningen, dat in de ogen van het OPB kan worden opgelost. De hier gepresenteerde beleidsvisie bevat in de ogen van het OPB echter eveneens mogelijkheden voor toepassing op de overige gebouwtypen. Overigens waar in de navolgende tekst wordt gesproken over woningen, worden zowel woningen als woongebouwen bedoeld.

Samenvatting van de OPB-visie

Een samenhangende beleidsvisie, die bestaat uit de volgende twee hoofdlijnen:

1. Een verdere modernisering van de bouwregelgeving door deze regelgeving zoveel mogelijk te verbinden aan het casco en de installaties van het gebouw (casco-plus).
2. Waarborging van de kwaliteit van de inrichting van het gebouw én versterking van transparantie en inzichtelijkheid hiervan voor de woonconsument door:
 - het ontwikkelen van een gebouwdossier
 - het verbeteren van het aanschrijfinstrumentarium

3. Maatschappelijke Ontwikkelingen

De discussie over de toekomst van de bouwregelgeving dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen.

Ten eerste. Met de immer voortschrijdende emancipatie wordt de woonconsument steeds mondiger. Hierdoor zullen de wensen van de eindgebruiker zich sterker manifesteren dan voorheen. Hoewel er sprake is van meer evenwicht op bepaalde segmenten van de woningmarkt, blijft deze markt voor de consument echter weinig transparant. Kent de consument de kwaliteit van de woning, die hij koopt of huurt?

Ten tweede neemt het relatieve gewicht van de nieuwbouw in de komende periode steeds verder af. Zo bedraagt de uitbreiding door nieuwbouw jaarlijks nog maar 1% ten opzichte van de bestaande voorraad.

Ten derde is een verdergaande technologische ontwikkeling op de bouwmarkt merkbaar, vooral op het terrein van installaties en ICT-toepassingen. Mede als gevolg van de maatschappelijke aandacht voor energiebesparing, zorg en sociale veiligheid komen tal van nieuwe producten en toepassingen op de markt, die van grote betekenis kunnen zijn voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving.

Ten vierde speelt de Europese integratie een belangrijke rol. Zowel de financiering van de bouw als de handel in bouwproducten en -materialen vindt in toenemende mate op Europese schaal plaats en wordt tegelijkertijd ingekaderd binnen Europese regelgeving.

Conclusie

Hiervoor is gesteld dat het OPB als probleem van de bouwregelgeving ziet dat de aan de regelgeving ten grondslag liggende motieven, de verantwoordelijkheden van de verschillende bij de bouw betrokken partijen en als gevolg hiervan de maatschappelijke meerwaarde niet helder is.

Vervolgens wordt een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder een steeds mondiger wordende consument, die dient te opereren op een weinig transparante markt, geschetst. Deze tendens zal het geschetste probleem naar verwachting alleen maar verder versterken.

Hiermee is het vertrekpunt van het OPB in zijn visieontwikkeling gezet. Het OPB beschouwt het als zijn opgave in zijn fundamentele herbezinning op de bouwregelgeving het antwoord te bieden op de vraag naar de legitimiteit van de bouwregelgeving als een duidelijk en werkbaar instrument dat een borging biedt voor de kwaliteit van de woningvoorraad in Nederland.

Daarbij acht het OPB het een goede zaak indien er – naast de in de Nota Wonen genoemde Woonwet - een Bouwwet zou worden opgesteld, waarin de bouwtechnische vereisten voor bouwwerken zijn opgenomen. In deze Bouwwet kunnen dan tevens de meeste onderwerpen, die nu nog in de gemeentelijke bouwverordeningen zijn geregeld, zoals de bruikbaarheidsvoorschriften met betrekking tot brandveiligheid, worden opgenomen ter bevordering van de landelijke uniformiteit.

4. Kwaliteitsdossier voor de bestaande voorraad

Het OPB staat ter verhoging van de transparantie van de markt de introductie van een zogenoemd gebouwdossier voor. Dit dossier geeft een getrouw beeld van de kwaliteit - zowel van het casco en installaties als van de inrichting - gedurende de totale levensduur van een woning. Het gebouwdossier wordt publiekrechtelijk verankerd. Bij transacties - een nieuwe koper of huurder neemt een woning in gebruik - dient gewaarborgd te zijn dat het gebouwdossier beschikbaar is.

Inleiding

Het OPB is van mening dat er meer inzicht moet komen in de kwaliteit van woningen in Nederland. De aandacht voor de kwaliteit van een woning mag niet stoppen bij de oplevering van die woning. Hieraan ligt de notie ten grondslag dat elke nieuwe woning direct na oplevering onderdeel gaat uitmaken van de bestaande voorraad. Daarnaast speelt mee dat de nieuwe bouwopgave van woningen alleen maar minder wordt en het belang van aandacht voor de bestaande voorraad alsmaar groter. Denk hierbij aan de belangrijke opgave van stedelijke herstructurering: de zogenoemde transformatieopgave in de Nota Wonen. In de regelgeving is het daarom van belang de weegschaal meer in balans te brengen, met meer aandacht voor de bestaande bouw.

Volgen kwaliteit bestaande voorraad

Het OPB stelt voor op een structurele wijze de kwaliteit van een woning tijdens de gehele levenscyclus inzichtelijk te maken. Dit gebeurt middels een gebouwdossier, dat een actueel kwaliteitsbeeld van de woning geeft.

Het dossier is beschikbaar wanneer een woonconsument een woning wil huren of kopen, waardoor de consument inzicht krijgt in wat hij huurt of koopt. In de ogen van het OPB is een woning niet wezenlijk anders dan andere produkten, die op een consumentenmarkt worden aangeboden. Op deze andere markten is het normaal gebruik dat een produkt is voorzien van een gebruikshandleiding of produktinformatie met gegevens over kenmerken en het beoogde gebruik van dat produkt.

Succesvolle toepassing van een gebouwdossier kan in de ogen van het OPB alleen lukken, wanneer waarborgen worden gegeven dat het dossier beschikbaar is bij transacties én een getrouw beeld geeft van de feitelijke kwaliteit van de woning. Bij de uitwerking zal aandacht dienen te worden besteed aan de standaardisering van het format van het gebouwdossier.

Transparantie voor de gebruiker

Bij nieuwbouw vindt de eerste vastlegging van de kwaliteit bij de oplevering plaats. Denkbaar is zelfs dat dit al gebeurt bij de vergunningverlening, waardoor de nieuwe koper of huurder tijdens de bouw al inzicht krijgt in de kwaliteit van de woning. Bij iedere bouwkundige aanpassing aan de woning komt er vervolgens een actualisering van het kwaliteitsbeeld. De toekomstige eigenaar of huurder (de eindgebruiker) weet tijdens de inzage van dit dossier precies waar hij / zij aan toe is op het moment dat hij / zij aan koop of huur van het betreffende gebouw denkt.

Hiermee krijgt een nieuwe gebruiker van een woning inzicht in de kwaliteit van de woning, die hij / zij wil huren of kopen. Op basis van dit inzicht kan de nieuwe gebruiker zelf beslissen of hij een bepaald kwaliteitsniveau betreft. Een noodzakelijke voorwaarde om mogelijk te maken dat een gebruiker dit zelf kan beslissen, is dat het gebouwdossier gebruiksvriendelijk en toegankelijk is opgesteld.

Verankering

Het OPB stelt voor om dit gebouwdossier voor de bestaande voorraad als volgt te verankeren. Publiekrechtelijk wordt verplicht gesteld:

- het gebouwdossier zelf met voorgeschreven, wat minimaal in het dossier wordt opgenomen; voor de feitelijke inhoud, betrouwbaarheid en actualiteit is de eigenaar van de woning verantwoordelijk;
- het dossier is beschikbaar bij huur- of kooptransacties
- dat een periodieke keuring van de bouwtechnische kwaliteit (waaronder installaties, brand- en constructieve veiligheid en inrichting) dient plaats te vinden, vergelijkbaar met de APK voor auto's. Hiermee wordt geborgd dat het dossier een getrouw beeld geeft van de feitelijke kwaliteit. Wie zorg draagt voor deze borging is een punt van nadere uitwerking.

Verder vindt geen publiekrechtelijke bemoeienis plaats. De consument beoordeelt zelf of hij een gebouw met een bepaald kwaliteitsniveau wil kopen of huren.

Bij een vergunningplichtige bouwtechnische aanpassing wordt deze wijziging automatisch in het dossier verwerkt. Als een eigenaar/eindgebruiker iets aan het gebouw verandert waarvoor geen vergunning hoeft te worden aangevraagd, wordt aangeraden die verandering terug te melden bij Bouw- en woningtoezicht ten behoeve van het gebouwdossier. De eigenaar blijft echter aansprakelijk voor de kwaliteit.

Gebruiksadviezen in gebouwdossier

In het gebouwdossier kunnen ook gebruiksadviezen worden opgenomen die de eindgebruiker ten goede komen. Bijvoorbeeld: bij een woning is bij vergunningsvrij bouwen het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften niet mogelijk. In het

dossier kan dan worden opgenomen dat de gebruiker op zijn minst een van de volgende drie zaken heeft: 20 minuten brandwerende deuren, spiegeldraadglas of rookmelders. Ook kunnen in het gebouwdossier woonadviezen worden opgenomen, zoals hoe om te gaan met ventilatie, asbestverwijdering, legionellapreventie en burenlawaai.

De Toepassing van het Gebouwdossier

Het OPB acht het mogelijk dat het verplicht gestelde gebouwdossier met kwaliteitsbeeld een privaatrechtelijke betekenis heeft. Zo is het denkbaar dat een koopakte niet bij de notaris kan passeren als er – naast de uitdraai van het kadaster en van het hypotheekregister – geen recent kwaliteitsbeeld kan worden overlegd in het gebouwdossier. In het huurcontract zou standaard kunnen worden opgenomen dat bij verhuur de verhuurder het dossier aan de potentieel nieuwe huurder overlegt.

Het gebouwdossier kan ook een rol spelen bij het verkrijgen van een woning hypotheek. Door de aanwezigheid van het gebouwdossier verkrijgt de bank immers meer inzicht in de kwaliteit van het onderpand. Het is zelfs denkbaar dat – zodra het systeem is geïnstitutionaliseerd – banken in beginsel geen hypotheek meer verstrekken wanneer er geen gebouwdossier beschikbaar is.

Op het moment dat een eigenaar een tweede of derde hypotheek aanvraagt voor het opvijzelen van de kwaliteit tot aan het Bouwbesluitniveau voor bestaande bouw, zoals in het kader van brandveiligheid of fundering, kan een hypotheek worden verstrekt. Hierbij worden de - landelijk uniforme - aanwijzingen van Bouw- en woningtoezicht verplicht meegenomen.

De gebouwcartertotheek moet geleidelijk groeien

Na acht jaar Bouwbesluit bestaan er bij een woningbouwproductie van 75.000 tot 95.000 woningen per jaar, reeds ca. 775.000 woningen, gerealiseerd onder het regime van het Bouwbesluit, van de in totaal 6 miljoen woningen. Hiervan is op basis van de recente bouwvergunningprocedures makkelijk een gebouwdossier samen te stellen. Verder zullen ook aardig wat gegevens bekend zijn van de woningen die sinds 1965 op grond van de Modelbouwverordening, die eventueel volgens de Voorschriften en Wenken zijn gebouwd. Wat de woningen van voor die tijd betreft is het verstandig de eigenaren aan te sporen tot het vastleggen van het de kwaliteitsbeeld. Met inachtneming van een nader te bepalen overgangstermijn is het beschikbaar hebben van een volledig dossier verplicht.

Relatie met het Aanschrijvingsbeleid

In de komende jaren dient het nodige te gebeuren in de bestaande voorraad. Ter voorkoming van verloedering en verpaupering is een omvangrijke herstructurering

nodig. Ook de Nota Wonen besteedt hieraan aandacht en spreekt van een omvangrijke transformatieopgave. Van belang is in dit verband dat gemeenten hierbij over voldoende instrumenten beschikken om deze opgave ook daadwerkelijk te kunnen oppakken. Enerzijds kunnen middels het geven van een financiële bijdrage (b.v. op grond van het ISV) partijen ertoe worden gestimuleerd hun bezit te verbeteren. Anderzijds bestaat de mogelijkheid tot aanschrijving.

Hierbij geldt als het absolute minimum het niveau, dat wordt gegeven met het in het Bouwbesluit bepaalde niveau voor bestaande bouw. Leidraad is echter het rechtens verkregen niveau: het niveau van de voorschriften, zoals dit gold bij de vergunningverlening. Voor veel oude woningen, die in beginsel zouden moeten worden opgeknapt, zijn dit dus de eisen, die destijds (b.v. in de jaren '45 – '60) golden. Wanneer een gemeente aanschrijft op een hoger niveau dan dat van bestaande bouw, dient de gemeente hiervan de noodzakelijkheid aan te geven. Dit laatste is in de praktijk niet eenvoudig te doen.

Het OPB introduceert de volgende benadering. Door middel van een wijziging van de Woningwet wordt bewerkstelligd dat het rechtens verkregen niveau niet meer gekoppeld blijft aan de oorspronkelijke datum van vergunningverlening voor de woning. Hierdoor wordt het mogelijk dat - wanneer hiertoe aanleiding bestaat - de gemeente de eigenaar aanschrijft om de woning op het rechtens verkregen niveau te brengen, met dien verstande dat niet wordt uitgegaan van het niveau, zoals dit gold bij vergunningverlening, maar op het niveau, zoals dit vast te stellen aantal jaren geleden gold. Stel dat de periode op vijftig jaar wordt gesteld. Dan wordt in 2002 aangeschreven op het rechtens verkregen niveau van 1952, ook al is de woning daarvoor gebouwd.

Het OPB denkt hierbij aan een gebiedsgerichte benadering van gemeentezijde. Mede aan de hand van de informatie ingevolge het gebouwdossier kan de gemeente zich een goede indruk vormen over de kwaliteit van een bepaald gebied en daarbij tevens bepalen welke instrumenten worden ingezet in het kader van de herstructurering van dit gebied.

5. Bouwbesluitsysteem handhaven

In deze toekomstvisie gaat het OPB uit van een geconverteerd Bouwbesluit, waarmee het Bouwbesluit nadrukkelijk leesbaarder en toegankelijker van opzet wordt. Het principe van prestatie-eisen blijft gehandhaafd. Eveneens blijft het huidige systeem van vergunningvrij en vergunningplichtig bouwen in stand. In beide gevallen blijft gelden, dat ieder gereed product, na bouw of verbouw, aan het Bouwbesluit moet voldoen. Het Bouwbesluit zal dus blijven werken als de absolute ondergrens voor het minimaal te behalen kwaliteitsniveau. Dit om er zeker van te zijn dat men bouwt volgens maatschappelijk minimaal aanvaarde maatstaven.

Het OPB vindt het in dat licht bezien voor de hand liggend dat de Bouwbesluiteisen verder worden uitgebreid of aangescherpt als dit om eisen gaat in het kader van het algemeen belang. Hierbij wordt opgemerkt dat in het geval dat bouwtechnische voorschriften uit andere regelgeving naar het Bouwbesluit worden overgeheveld, per saldo geen sprake is van uitbreiding.

Argumenten voor nadruk op cascogerichte voorschriften

Dit laat onverlet dat *binnen* het huidige stelsel gezocht kan worden naar mogelijkheden om bij bepaalde pijlers minder te regelen. De systeemtheoretische grondslag wordt gevonden door de aspecten van het Bouwbesluit te onderscheiden naar het belang dat wordt gediend.

1. **Algemeen belang:** aspecten waarvoor de overheid altijd eindverantwoordelijk blijft. Bijvoorbeeld bij eisen t.a.v. milieu en toegankelijkheid.
2. **Derdenbelang:** aspecten waarbij anderen in de directe omgeving in bescherming worden genomen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van contactgeluidisolatie.
3. **Eigenbelang:** aspecten, die bijvoorbeeld met de inrichting van een gebouw te maken hebben. Hiervoor gelden veelal bruikbaarheidsvoorschriften.

De idee is dat de regelgeving zich in het bijzonder richt op zaken van algemeen belang. Voorschriften die onder eigen belang vallen behoeven minder publieke aandacht. Zo ontstaat de idee dat de bouwkundige voorschriften zich in het bijzonder richten op het casco van een gebouw.

Essentieel bij de verdere uitwerking van deze visie is dat een helder onderscheid tussen casco en inrichting van een woning wordt gegeven. Het OPB stelt zich voor dat bij de toedeling van de 72 aspecten uit geconverteerd Bouwbesluit naar achtereenvolgens het

eigenbelang, derdenbelang en algemeen belang, de bepaling van de definitie van casco is gegeven met de algemeen belangaspecten.

Zaken als daglichttoetreding in woningen kunnen aan de consument worden overgelaten. Als deze een donkere ruimte met kunstlicht wil verlichten of eenvoudigweg niet hecht aan een lichte ruimte, dan is dat zijn keus. Dit moet niet vanuit bouwregelgeving worden opgelegd.

Het loslaten van veel Bouwbesluitvoorschriften moet worden gezien in het licht van een steeds mondiger wordende consument. Massaindividualiteit: aanbieders komen met een serie casco's, waaruit kan worden gekozen; vervolgens krijgt de consument de gelegenheid zelf een inbouwpakket samen te stellen.

Eisen aan woningcasco doorslaggevend

Vereenvoudiging van de bouwregelgeving wordt bereikt door de voorschriften zoveel mogelijk te verbinden aan het casco. De eisen aan de outillage van het casco moeten zodanig zijn geformuleerd dat het mogelijk is om de verschillende inrichtingen te realiseren die voldoen aan de hiervoor geldende voorschriften.

Drie levensduurscycli

Een voorbeeld van een uitbreiding van het Bouwbesluit is een milieu-eis is, waarbij een prestatie-eis voor de duurzaamheid van het casco wordt geïntroduceerd. Wat bij duurzaamheid werkelijk telt is het casco, daarin zit een enorme meerwaarde door zijn potentieel lange levensduur en zijn potentieel meerdere gebruiksmogelijkheden. Vanuit dit perspectief is het van belang om drie levensduurscycli te onderscheiden:

- Het casco, bestaande uit funderingen, bouwmuren en vloeren en voor een deel de dakconstructie. Hier is van het van belang om casco's voor te schrijven die duurzaam, multifunctioneel en aanpasbaar zijn vanwege de lange levensduur van (veel) meer dan 50 jaar.
- De inbouw, met keukeninrichting e.d. Hierbij ligt de nadruk op hergebruik van het materiaal, omdat de inbouw een korte cyclus kent en het materiaal dus makkelijk te vervangen en her te gebruiken moet zijn.
- Daar tussenin de installaties, dakbedekking e.d. met een middellange cyclus van tussen de 15 en 30 jaar.

Prestatie-eis voor duurzaam woningcasco

Het Bouwbesluit kan inzetten op duurzame woningcasco's die een tweede leven kunnen leiden, bijvoorbeeld met een andere functie. Het voorstel is een prestatie-eis voor duurzame woningcasco's te formuleren, die op basis van een aantal ijkpunten marginaal getoetst kan worden.

6. Bruikbaarheidsvoorschriften woningbouw uit het Bouwbesluit

Vereenvoudiging van de bouwregelgeving kan worden bereikt door het schrappen van een aanzienlijk gedeelte van de bruikbaarheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit. Het OPB stelt voor om slechts de bruikbaarheidsvoorschriften voor de bestaande bouw in het Bouwbesluit te handhaven, aangevuld met enkele bruikbaarheidsvoorschriften voor nieuwbouw, die het algemeen belang dienen, zoals integrale toegankelijkheid. Het casco - 'de drager' - staat daarmee veel meer centraal in de bouwtechnische planbeoordeling van woningen volgens het Bouwbesluit.

Meer grip op de kwaliteit van de bestaande voorraad

Ten aanzien van de inrichting - 'de inbouw' - zal een minimum kwaliteitsniveau gewaarborgd moeten blijven. Het OPB stelt daarbij als voorwaarde dat dit kwaliteitsniveau ook gedurende de gebruiksduur van een woning te volgen is. Op die manier krijgt men grip op de kwaliteit van de bestaande voorraad, wat met name de eindgebruiker ten goede komt.

Dereguleren

Het OPB zoekt de vereenvoudiging van de voorschriften in het bijzonder op het vlak van de procedurele uitwerking en geeft daarbij de marktpartijen meer verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de bruikbaarheidsvoorschriften voor nieuwbouw in principe kunnen worden geschrapt, met dien verstande dat een aantal maatschappelijk noodzakelijk geachte voorschriften, zoals de eisen ten aanzien van toegankelijkheid worden gehandhaafd. Het staat een woonconsument vrij een woning met een bepaald voorzieningenniveau al dan niet te betrekken.

Argumenten bij deze dereguleringsoptie

Een groot gedeelte van de bruikbaarheidsvoorschriften kan met een gerust hart worden geschrapt, doordat als alternatief het gebouwdossier wordt geboden, dat een beeld geeft van de feitelijke kwaliteit van de woning. Op die manier krijgt de consument inzicht in de gebruikskwaliteit van een gebouw en kan hij zijn eigen conclusies trekken.

7. Herregulering van publiekrechtelijke toetsingstaken

Het type belang van een Bouwbesluitvoorschrift wordt doorslaggevend voor wat de wetgever tot zijn reguliere toetsingstaken gaat rekenen. Ten aanzien van de Bouwbesluiteisen zijn er drie hier eerder aangegeven soorten belangen: *Algemeen belang, Derdenbelang en Eigenbelang*.

Lichte en verzwaarde procedure

De driedeling naar type belangen maakt het mogelijk om een onderscheid te maken in toetsing door Bouw- en Woningtoezicht en het overlaten van de verantwoordelijkheid aan marktpartijen. In de toekomstvisie van het OPB gaat Bouw- en woningtoezicht veel selectiever toetsen op alleen die aspecten die het algemeen, maatschappelijk belang aangaan. Dit betekent het volgende:

Lichte procedure

Bouw- en woningtoezicht beperkt de toetsing van de vergunningaanvraag tot de prestatie-eisen in het kader van het algemeen belang. Toetsing aan de voorschriften in het kader van het derdenbelang en eigenbelang worden achterwege gelaten. Dit is alleen het geval als de aanvrager laat zien aan de eigen verantwoordelijkheid tegemoet te komen en in staat is om gekwalificeerde (en gecertificeerde) uitvoeringspartijen in te schakelen. Dit sluit aan bij reeds in gang gezette ontwikkelingen, zoals het voornemen om "vrijwillige procescertificering" mogelijk te maken.

Verzwaarde (=huidige) procedure

Als de aanvrager niet kan aantonen voor de geplande (ver)bouw met gekwalificeerde partijen in zee te gaan, dan is Bouw- en woningtoezicht verantwoordelijk voor de algehele toetsing volgens de huidige procedure.

Gelijke kansen

Bij dit onderscheid stelt het OPB nadrukkelijk, dat iedereen gerechtigd blijft om te ontwerpen en bouwen, mits aan de Bouwbesluiteisen wordt voldaan. Wel of niet aangesloten bij een brancheorganisatie of gecertificeerd zijn, maakt in principe dus niet uit, maar helpt wel bij de snelheid van afhandeling van de vergunningaanvraag.

Introductie lichte toetsingsprocedure betekent een verlichting voor Bouw- en woningtoezicht

De verwachting is dat het gros van de grotere bouwopgaven, zoals op de VINEX-locaties en uitbreidingsgebieden, alsmede de andere opgaven van de grotere bouwmaatschappijen onder de lichte procedure zullen gaan vallen. Zij hebben de middelen en de ervaring om te kunnen voldoen aan de te stellen kwaliteitseisen. Daarmee zal te zijner tijd – naar mag worden aangenomen - zo'n 80 tot 90 procent van het bouwvolume (niet het aantal bouwaanvragen) onder de lichte procedure kunnen gaan vallen.

Lichte toetsingsprocedure biedt voldoende kwaliteitsgaranties

Ook bij de lichte toetsingsprocedure blijven de Bouwbesluiten gelden, maar de verantwoordelijkheid wordt bij de eindgebruiker gelegd. Die kan er tijdens de bouw op aangesproken worden. Gecertificeerde partijen in opdracht van die eindgebruiker, die niet de Bouwbesluitkwaliteit hebben geleverd volgens hun certificaat, dreigen hun certificering te verliezen. Het feit dat men zich daarmee letterlijk uit de markt prijst en het bestaansrecht in gevaar komt, is een extra zekerheid dat zij zich volgens de Bouwbesluitkwaliteitsnormen zullen gedragen.

Bij incidenten biedt het Burgerlijk Wetboek de consument bovendien voldoende mogelijkheden om via gewone civiele procedures of via arbitragecommissies zijn gelijk te halen.

In aanmerking voor lichte procedure als ...

Een aanvrager van een bouwvergunning geeft vooraf op drie punten uitsluitel:

1. Hoe hij denkt aan het Bouwbesluit te voldoen.
2. Langs welk (bouw)proces hij dat denkt te doen.
3. Met welke partijen hij gaat werken.

Is deze uitleg vertrouwenwekkend op basis van op te stellen objectieve maatstaven, dan besluit Bouw- en woningtoezicht tot een lichte toetsingsprocedure.

Procescertificering

Ontwerpers en uitvoerders kunnen zich kwalificeren om volgens het Bouwbesluit te werken. Het OPB erkent dat het hier om een eenmalige fikse inspanning gaat voor diegenen die zich vrijwillig willen kwalificeren. Nadat een uitvoerende partij zijn zaakjes goed op orde heeft, kan hij gaan oogsten en ondervindt hij de voordelen van een snellere afwikkeling van zaken.

Verbetering handhaving op de middellange termijn

Het OPB beseft dat met de hiervoor geschetste benaderingswijze de handhaving en het toezicht op een volledig nieuwe leest wordt geschoeid. Dit is niet op stel en sprong te realiseren.

De zorg voor de veiligheid van gas-, elektra- en water-installaties is een onderwerp dat nadere aandacht verdient. Het OPB hecht er aan dat op korte termijn hierover een standpunt wordt geformuleerd, dat onder meer ingaat op de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen.

Het OPB hecht veel waarde aan een goede handhaving van de bouwregelgeving en daarom beveelt zij voor de middellange termijn verder de volgende maatregelen aan.

- Voorgesteld wordt om voor veel voorkomende eenvoudige bouwplannen specifieke praktijkrichtlijnen (of vergelijkbare publicaties dan wel goede voorbeeld-boeken) uit te geven.
- Een bevoegdheid voor B en W opnemen om te verbieden dat een opgeleverd bouwwerk in gebruik wordt genomen dat niet (of niet geheel) overeenkomstig de verleende bouwvergunning is gebouwd.

8. Betere afstemming vergunningsprocedures volgens de één-loket-gedachte

Er is nog steeds sprake van een aantal tegenstrijdigheden tussen de voorschriften van de verschillende wet- en regelgeving op rijksniveau. Met name de utiliteitsbouw heeft daar last van. Op dit moment zijn de verschillende vergunningen die voor de realisatie van gebouwen en infrastructuur benodigd kunnen zijn, geregeld in verschillende wetten. Of ze zijn gebaseerd op verschillende uitgangspunten binnen één wet. De pijn zit hem in de manier waarop de coördinatiebepalingen uitwerken. In de huidige structuur betekent dit voor de initiatiefnemer evenzovele procedures die uiteindelijk door de complexiteit als stroperig wordt ervaren. Het OPB ziet de één-loketgedachte als oplossingsrichting.

Uitputtingsslag voorkomen

Het OPB stelt voor om ervoor te zorgen dat ieder initiatief tot bouwen zoveel mogelijk wordt gestroomlijnd in één besluitvormingsprocedure. Daarbij moet het mogelijk zijn om inspraak, bezwaar, beroep en hoger beroep (met de daarbij behorende voorlopige voorzieningen) geconcentreerd in de tijd te doen plaatsvinden. Op die manier wordt bewerkstelligd dat initiatiefnemers slechts één keer in een procedure worden betrokken en wordt voorkomen dat het een uitputtingsslag wordt. De inzet is een snellere, op elkaar afgestemde afhandeling van de diverse vergunningaanvragen. Daarmee wordt de één-loket-gedachte bevorderd, zodat initiatiefnemers minder worden belast met verschillende procedures en doorlooptijden.

MDW-project, implementatie en gelijktijdig experimenteren

Het MDW-project 'Servicegerichte Overheid' loopt van oktober 2000 tot april 2001 met een begeleidingscommissie. Het voorstel wat daaruit komt, gaat vervolgens het gebruikelijke traject in van voorbereiding van wetwijziging. Het OPB stelt voor om gelijktijdig met dat voorbereidingstraject voor nieuwe wetgeving in een aantal gemeenten experimenten uit te voeren met het gecoördineerd afhandelen van de verschillende procedures. De ervaringen daar opgedaan vormen een voedingsbron tijdens de uitwerking van de nieuwe wetgeving. Experimenten kunnen worden uitgevoerd á la de Experimentenwet Stad en Milieu.

Voorbeeld complexiteit behandeling bouwinitiatief

In het voorbeeld, zoals ook ingebracht in de MDW-werkgroep, gaat het om een initiatief tot het bouwen van een ziekenhuis, op een locatie met een monument en met bodemverontreiniging. De initiatiefnemer heeft dan in de procedureafhandeling met de volgende 'loketten' te maken, die ieder een eigen procedure kennen:

- ◆ Bouwvergunning (art. 40 Woningwet)

- ◆ Aanlegvergunning (artikel 44 Wet op de Ruimtelijke Ordening)
- ◆ Milieuvergunning (artikel 8.1 Wet milieubeheer)
- ◆ Sloopvergunning (bouwverordening, leefmilieuverordening of Monumentenwet)
- ◆ Monumentenvergunning (artikel 11 Monumentenwet)
- ◆ Vergunning op grond van de Kernenergiewet
- ◆ Vergunning op grond van de Wet ziekenhuisvoorzieningen.

Belangrijke randvoorwaarde voor de verbeterde afstemming is, dat het om een gelijktijdige in plaats van een volgtijdelijke afhandeling en dus afstemming moet gaan.

Het Overlegplatform Bouwregelgeving kent de volgende (agenda-)leden

1. Aedes
2. AVBB
3. Bond van Nederlandse Architecten
4. EnergieNed
5. Federatie Nederlandse Gehandicaptenraad
6. Federatie Welstand
7. Garantieinstituut Woningbouw
8. Landelijk Contact Vrouwenadviescommissies
9. Nederlands Normalisatieinstituut
10. Nederlands Verbond Toelevering Bouw
11. Nederlandse Woonbond
12. TNO Bouw
13. Vereniging Eigen Huis
14. Vereniging van Exploitanten van waterleidingbedrijven in Nederland
15. Vereniging Nederlandse Gemeenten
16. Vereniging Nederlandse Installatiebedrijven
17. Vereniging Stadswerk Nederland
18. Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs
19. PRC Bouwcentrum
20. Raad voor Accreditatie
21. Neprom
22. Stichting Bouwkwiteit
23. Unie van Electrotechnische Ondernemers
24. Unie van Waterschappen
25. De Departementen

De OPB-commissie, ter begeleiding van de visieontwikkeling, bestond uit:

1. Aedes
2. AVBB
3. Nederlands Verbond Toelevering Bouw
4. Vereniging Nederlandse Gemeenten
5. Vereniging Nederlandse Installatiebedrijven
6. Vereniging Stadswerk Nederland
7. Nederlandse Woonbond
8. Projectleider Gewild Wonen - Almere
9. Adviesbureau Van Zeeland