

Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving, gelijkwaardigheid

door: dr. ir N.P.M. Scholten (ERB) en ir. R. de Wildt (RIGO)

Inleiding

ERB/RIGO/TNO hebben in samenspraak met meer dan 30 deskundigen in 2011¹ in schemavorm de toekomst van de technische bouwregelgeving geschetst als een integrale visie van initiatief tot sloop, daarbij inbegrepen alle praktijkvraagstukken zoals de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit toekomstbeeld (zie onderstaande figuur) speelt in op de breed gedragen opvatting dat de private partijen meer verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid moeten dragen en minder moeten leunen op de overheid. De schijnzekerheid over de rol van het bevoegd gezag (preventieve toetsing van bouwplannen tegen betaling (leges), zonder dat daar aansprakelijkheid voor schade tegenover staat) moet worden weggenomen. Dit rapport is door voormalig minister Donner op 15 december 2011 aan de Tweede Kamer gezonden. Echter door het ministerie is het niet in het OPB ingebracht en in de Tweede Kamer is het ook niet echt besproken als gevolg van de verschillende ministerswisselingen in die periode. In diverse door ERB/RIGO georganiseerde bijeenkomsten is het met belanghebbenden besproken en als logisch en goed doordacht totaaladvies ontvangen.

Het Bouwteam heeft aan dit rapport geen aandacht besteed. Ook de verschillende Actieteams hebben het contact met ERB/RIGO/TNO niet gezocht. De Actieteams adviseren over deelvraagstukken zonder die in het grote geheel en Nederlandse juridische context te plaatsten. Het rapport van het Actieteam private bouwplantoetsing “Routekaart naar private kwaliteitsborging” is al in eerdere nieuwsbrieven aan de orde gekomen.

Op 13 januari 2014 is het rapport “Flexibel omgaan met bouwregelgeving” van het Actieteam Praktijktoeepassing Bouwbesluit aan minister Blok aangeboden. Deze nieuwsbrief bevat de analyse van de ERB-experts daarvan op hoofdlijnen.

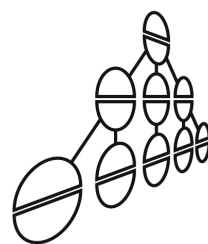
Analyse rapport Actieteam Praktijktoeepassing Bouwbesluit

1. Het Actieteam heeft de instelling van de Raad voor Nationale Bouwregelgeving (Bij ERB/RIGO/TNO kennisinstituut genoemd) soepeltjes beschreven en deze Raad zal ongetwijfeld een nuttige rol kunnen vervullen. Maar een nadere taakafbakening is gewenst, evenals een juridische inbedding.

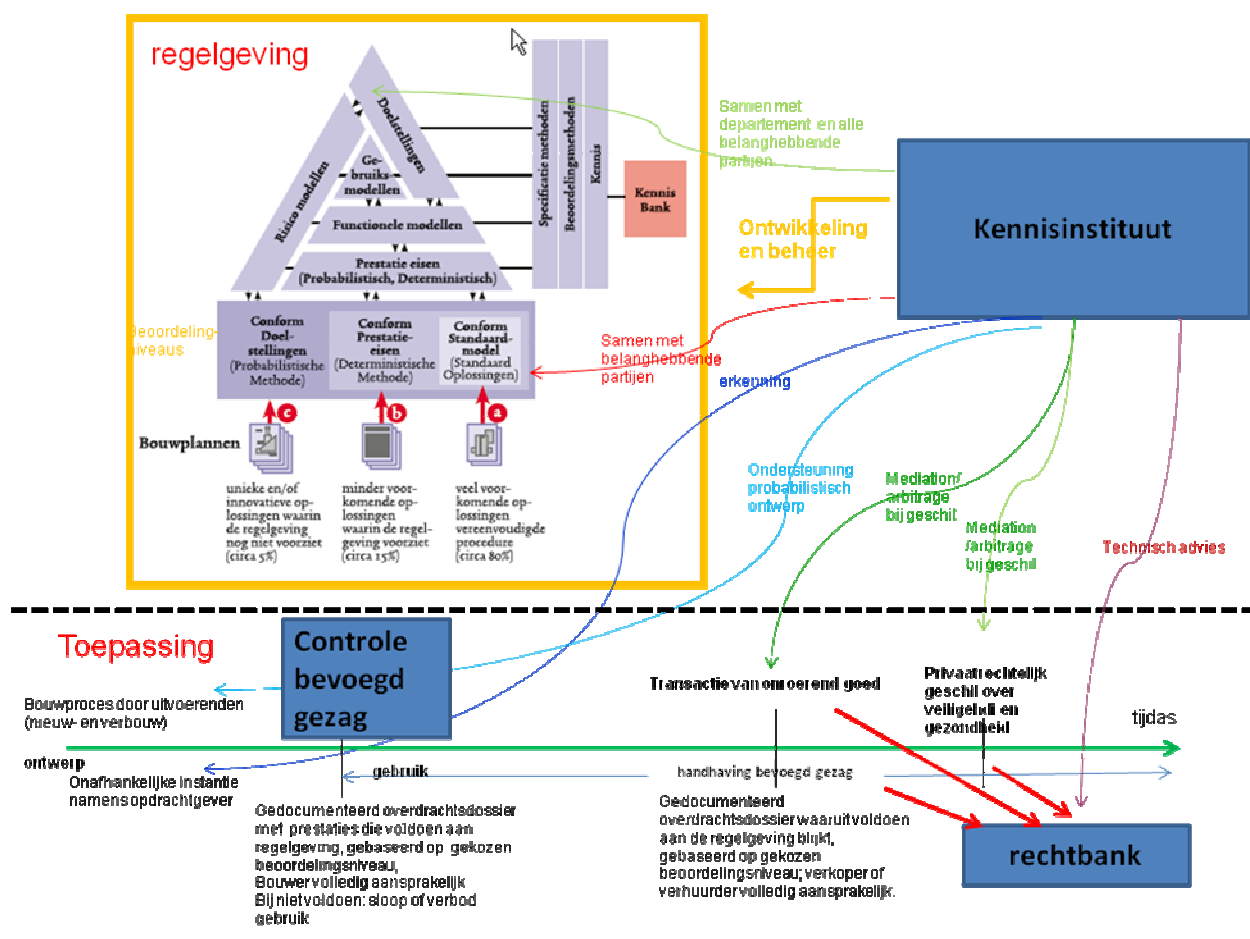
¹ Rapport 2011-ERB-R001 Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving, 17 september 2011, ERB/RIGO/TNO

2. Niet duidelijk is hoe gelijkwaardigheid moet worden geïnterpreteerd. En door de koppeling van enerzijds gelijkwaardigheid en proportionaliteit en anderzijds Bouwbesluit en Omgevingsrecht lijkt de voorgestelde Raad voor Nationale Bouwregelgeving (RNB) een brede taakopvatting te mogen uitoefenen. De suggestie wordt gewekt dat eisen die onvoldoende worden onderbouwd vanuit de afweging van maatschappelijke kosten en baten (bijvoorbeeld geluidwering, balkons, bergingen, trappen, verdiepingshoogte, etc. zie rapport EIB) niet hoeven te worden nageleefd (want niet proportioneel). Dat lijkt te vergaand, zeker omdat de keuze voor minder efficiency een expliciete bevoegdheid is van de wetgever die als het gaat om verdiepingshoogte, bergingen en balkons recent nadrukkelijk is toegepast. De wetgever kijkt niet naar een enkel uitgangspunt bij het geven van een voorschrift, maar naar alle uitgangspunten die aan het Bouwbesluit ten grondslag liggen ².
3. Toepassing van zo'n beleidsvrijheid door de RNB zou ons kunnen terugwerpen in een situatie als voor de invoering van het Bouwbesluit, waar gemeentelijke bouwverordeningen de dienst uitmaakten. Het vormt een uitnodiging voor marktpartijen om eigen voorkeuren te laten sanctioneren door de RNB, hetzij direct in een advies, hetzij als drukmiddel om de regelgeving in die richting te plooiën.
4. Het primaat voor het Omgevingsrecht ligt bij de gemeenteraad, een rijksadviserende rol op het vlak van gelijkwaardigheid en proportionaliteit breekt in op het bestaande wettelijk RO-kader. Voor een keuzevrijheid in proportionaliteit ontbreekt een wettelijke basis.
5. Welke aanleiding moet of mag er zijn om gelijkwaardige oplossingen toe te staan? Volstaat het wanneer dit een goedkoper alternatief is of is het ook nodig dat de gangbare toepassing van het Bouwbesluit moeilijk is? De werkzaamheden van de in te stellen Raad vragen om een uitgewerkt beleidskader waarbinnen de gelijkwaardigheid kan worden bepaald. Vanuit dat beleidskader volgt de taakstelling en beoordelingsruimte voor concrete vragen die gemeenten of plan- en projectbeoordelaars kunnen voorleggen.
6. Speciale aandacht in dit beleidskader is nodig voor het vage terrein dat is ontstaan als het gaat om eisen met betrekking tot verbouw en het reageren van het rechtens verkregen niveau.
7. De rol van de Raad in combinatie met private kwaliteitsborging is onvoldoende uitgewerkt, zeker wanneer men bedenkt dat het Actieteam ten onrechte uitgaat van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het beoordelen van bouwaanvragen in de toekomst, alsof nog sprake zal zijn van preventieve toetsing zoals thans het geval is. Gesteld dat het moment van gemeentelijke bemoeienis wordt verschoven naar "as built" dan ontstaat een situatie die om een aangepaste werkwijze vraagt.

² Zie ook de bijlage 2 bij Stb. 1991, 680 waar in tabelvorm destijds per voorschrift de relevante uitgangspunten zijn geduid op nadrukkelijk verzoek van de Raad van State. De verdiepingshoogte zoals vastgelegd in het Bouwbesluit handelt niet alleen over bruikbaarheid, maar ook over Duurzaamheid met de grote D. De redactie van artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 maakt dat duidelijk.



8. De terugkoppeling van ervaringen met de regelgeving naar de wetgever is zeker zinvol, maar ook hier ontbreekt een uitwerking van het kader waarin dit kan gebeuren.
9. Kijkend naar de samenstelling van het Actieteam en het in het rapport opgenomen overzicht van geraadpleegde personen is het opvallend dat personen en instanties die de consument/eindgebruiker vertegenwoordigen geen rol hebben gespeeld. Dit ondanks het feit dat de regelgeving zich primair richt op bescherming van die consument/eindgebruiker en politiek-maatschappelijke doelstellingen.



Voor het uitgebreide advies zie www.bouwregelwerk.org.