

# PRIVAAT WAT KAN, PUBLIEK WAT MOET

## Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw

14 mei 2008



Het afgelopen jaar heeft de commissie Fundamentele Verkenning Bouw onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het hele bouwproces. Van initiatief en ontwerp tot realisatie, beheer en onderhoud. De onderzoeksopdracht behelsde immers een fundamentele herbezinning op het bouwproces. In dit rapport treft u de bevindingen en aanbevelingen aan.

De commissie hoopt en verwacht met dit rapport een bijdrage te leveren aan een duidelijk en werkbaar stelsel van wet- en regelgeving in de bouw. Met als bottom line natuurlijk een voldoende borging van de kwaliteit van zowel het proces van gebiedsontwikkeling, als van gebouwen in Nederland. En dat op een manier waarbij de ondernemende burger niet nodeloos wordt belast.

In haar analyse heeft de commissie een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de private en publieke dimensie. Het bouwen is immers eerst en vooral een marktproces. Dit proces, echter, verloopt binnen de juridische kaders die zijn gesteld door de overheid. Het zijn dan ook de snijvlakken van publiek en privaat waar de commissie op heeft ingezoomd. Wat gaat er mis, en waarom? En wat voor oplossingen zijn denkbaar en haalbaar?

De begrippen “vertrouwen” en “verantwoordelijkheid” staan centraal in de analyse van de commissie. Vertrouwen en verantwoordelijkheid geldt over en weer tussen overheid en bouwpartners. Van hieruit heeft de commissie haar aanbevelingen gedaan vanuit het principe “Privaat wat kan, publiek wat moet”. Tegenover vertrouwen staat een dure plicht. Het is namelijk aan de bouwpraktijk om de verantwoordelijkheid te nemen en het in haar gestelde vertrouwen waar te maken. Van de bouwpraktijk mag worden verwacht dat men dat wil en kan. De stoel van de ondernemer past de overheid slecht – zij moet vooral kaderstellend zijn. En dat met regels die consistent en eenduidig zijn – dat is een kwestie van vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Een aparte opmerking hier over de hoofdconstructeur. Na aanvaarding van haar taakopdracht heeft de commissie een aanvullend verzoek gekregen om zich te beraden over de wenselijkheid om de zogenoemde hoofdconstructeur wettelijk verplicht te stellen. Vanuit het gedachtengoed van de commissie wordt de conclusie getrokken en de aanbeveling gedaan om dit niet te doen. In het rapport wordt toegelicht welke overwegingen hieraan ten grondslag hebben gelegen.

*De commissie is uitgegaan van heldere verantwoordelijkheden als basis voor vertrouwen. De overheid dient te vertrouwen in het vermogen en de wil van de bouwpraktijk om kwaliteit te leveren. Wanneer dat vertrouwen wordt beschaamd, zijn zware sancties gerechtvaardigd.*

Sybilla Dekker



# HOOFDSTUKINDELING

0. Samenvatting	4
1. Opdracht en uitgangspunten	7
1.1 Aanleiding en opdracht	7
1.2 Werkwijze commissie	8
1.3 Maatschappelijke ontwikkelingen	8
1.4 Uitgangspunten invulling van de opdracht	9
2. Ontwikkelingen in de bouwgerelateerde regelgeving	10
2.1 Bouwgerelateerde regelgeving in historisch perspectief	10
a. Bouwen en ruimtelijke ordening	10
b. Arbeidsomstandigheden	10
c. Milieu	11
d. Natuur	11
2.2 Lopende ontwikkelingen	12
2.3 Historische ontwikkelingen nader beschouwd	12
3. Knelpunteninventarisatie	14
3.1 Analyse aan de hand van het bouwproces	14
3.2 Verkenning en planfase	14
3.3 Realisatiefase	17
3.4 Gebruiks- en beheerfase	19
3.5 Beschouwing	20
4. Aanbevelingen	21
Bijlagen	
1. De commissieleden	
2. De deelnemers rondetafelconferenties 6 februari en 14 april 2008	
3. Nadere uitwerking inrichting experimenteerruimte "Gebiedsconcessies"	

## Privaat wat kan, publiek wat moet vertrouwen en verantwoordelijkheid in de bouw

### Aanleiding en opdracht

Het terrein van de bouw is in de loop der jaren steeds meer onderwerp geworden van omvangrijke en gedetailleerde regulering vanuit verschillende overheidsniveaus (gemeente, provincie, rijk, Europa). Hierbij gaat het niet alleen om technische bouwvoorschriften maar ook om regels in het kader van ruimtelijke ordening, natuur en milieu. De complexe regelgeving waaraan het bouwen moet voldoen leidt tot aanzienlijke lasten voor burgers en bedrijven en stroperigheid in bouwprocessen. Hoewel de regels bedoeld zijn om maatschappelijke belangen te waarborgen, is het de vraag of het huidige stelsel het meest effectief, efficiënt, uitvoerbaar en handhaafbaar deze belangen borgt. Er is een roep te beluisteren om minder en slimmer te regelen. Vorige kabinetten hebben hier op diverse punten al wat aan gedaan. Het huidige kabinet vond het echter tijd voor een meer fundamentele herbezinning op het gehele complex van regelgeving in de bouw en de mogelijkheden om hierin tot een vermindering van de regeldruk en vergunninglast te komen. Daartoe werd een adviescommissie van externe deskundigen ingesteld onder leiding van oud-minister van VROM Sybilla Dekker. Dit rapport is het advies van deze commissie.

### Werkwijze

Ten eerste heeft de commissie haar uitgangspunten en sturingsfilosofie bepaald. De commissie heeft vervolgens het gehele bouwproces onder de loep genomen, van de verkennings- en planfase, via de realisatiefase tot en met de gebruik- en beheerfase. De commissie heeft aan de hand van deze drie fases op basis van praktijkervaringen de knelpunten geïntariseerd. Daarbij is specifiek gekeken naar de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke kant (overheid) en de private kant (bouwpartners) gedurende het bouwproces. Het zijn de snijvlakken van publiek en privaat waar de commissie op heeft ingezoomd, want het bouwen is in de eerste plaats een marktproces, maar dit proces verloopt binnen de juridische kaders die zijn gesteld door de overheid. Er zijn diverse knelpunten geïntariseerd en geanalyseerd, die vervolgens hebben geleid tot zeven aanbevelingen.

### Sturingsfilosofie

De commissie stelt bij het invullen van haar opdracht twee begrippen centraal: vertrouwen en verantwoordelijkheid. De overheid moet vertrouwen hebben in de kwaliteit die de bouwpraktijk kan en wil leveren. Daar staat tegenover dat de bouwpraktijk dat vertrouwen moet waarmaken en

duis daadwerkelijk de verantwoordelijkheid hiervoor neemt. Voor de overheid betekent dit dat zij niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten en vooral kaderstellend moet zijn om belangrijke maatschappelijke waarden te borgen, zoals veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Verder moet de overheid zelf verantwoordelijkheid nemen voor consistente en eenduidige regels - private partijen moeten daarop kunnen vertrouwen. De sturingsfilosofie van de commissie is samen te vatten in de slogan "Privaat wat kan, publiek wat moet".

### Aanbevelingen

Op basis van de sturingsfilosofie en de analyse van knelpunten in het gehele bouwproces aan zowel de publieke kant als de private kant komt de commissie tot de aanbevelingen die hieronder worden weergegeven en toegelicht.

#### 1. *Privaat wat kan, publiek wat moet*

Als algemene aanbeveling reikt de commissie haar sturingsfilosofie aan. De commissie heeft de overtuiging dat aan de hand van deze sturingsfilosofie de komende periode het gehele stelsel van bouwgerelateerde voorschriften verder kan worden gemoderniseerd met als doel de regeldruk en vergunninglast merkbaar terug te dringen. Deze benadering veronderstelt een terughoudende overheid, die kaders stelt en faciliteert. Vervolgens geeft zij ruimte en vertrouwen - gebaseerd op een scherpe en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling - aan marktpartijen.

#### 2. *Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften*

De commissie stelt voor om de gemeentelijke preventieve toets op de Bouwbesluitvoorschriften bij de vergunningverlening af te schaffen. De bouwpraktijk is verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit wordt bereikt. Concreet betekent dit dat aanvragers bij nieuwbouwprojecten moeten kunnen aantonen dat men het bouwplan integraal heeft gezien zodat wordt voldaan aan de technische voorschriften en men voldoende waarborgen heeft georganiseerd om het bouwproces integraal en continu te beheersen. In de vergunningprocedure toetst de gemeente nog wel aan het bestemmingsplan en aan de welstandsvereisten. De commissie realiseert zich dat zowel de grote als de kleine marktpartijen niet van de ene op de andere dag beschikken over instrumenten om de gevraagde verantwoordelijkheid te dragen en beveelt daarom aan om een uitgebreide praktijkproef te organiseren om de randvoorwaarden en mogelijkheden te onderzoeken.

#### 3. *Geen lokale 'kop' op landelijke regelgeving; werk aan eenduidigheid*

Het telkens voldoen aan lokaal verschillende eisen vormt

een aanzienlijke kostenpost voor het bedrijfsleven. De commissie is dan ook afwijzend over het door gemeenten stellen van nadere en aanvullende eisen boven op landelijk geldende voorschriften. Op de terreinen waar de lokale overheden toch zelf voorschriften moeten stellen, bepleit de commissie deze zo eenduidig mogelijk te formuleren: in dezelfde termen, op hetzelfde abstractieniveau en in hetzelfde document, bij voorkeur het bestemmingsplan.

Op het nationale niveau bepleit de commissie dat de Wabo (de wettelijke grondslag voor de Omgevingsvergunning) verder wordt ontwikkeld door daadwerkelijke integratie van de verschillende achterliggende toetsingskaders. Dit levert een verdergaande betere dienstverlening op en daarnaast wordt de rijksoverheid hierdoor gedwongen inconsistenties in de wet- en regelgeving op te lossen.

#### 4. *Garandeer de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving*

Wet- en regelgeving is lang niet altijd even goed uitvoerbaar en handhaafbaar, ondanks het feit dat dit wordt getoetst voor de introductie van die regelgeving. De commissie beveelt aan hier meer aandacht aan te besteden door uitvoerders en toezichthouders in een vroeg stadium bij initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving te betrekken. Ook bepleit de commissie betere invoeringsbegeleiding voor alle betrokken partijen.

#### 5. *Bevorder vereenvoudiging van bestemmingsplannen*

De figuur van het huidige bestemmingsplan werkt verstarrend. De knelpunten zijn de mate van gedetailleerdheid, het gebrek aan transparantie, het gebrek aan uniformiteit en de mogelijkheid voor slepende beroepsprocedures. De commissie meent dat een bestemmingsplan veel meer kaderstellend en transparant moet zijn en doet de volgende aanbevelingen:

- Minder gedetailleerd. De commissie bepleit minder gedetailleerde bestemmingsplannen waarin de balans is aangebracht tussen enerzijds de rechtzekerheid voor burgers en anderzijds de flexibiliteit voor de initiatiefnemer. Hiervoor kan een “voorbeeldbestemmingsplan” voor gemeenten worden ontworpen.
- Hogere transparantie in bestaande bestemmingsplannen. Het ombouwen van bestemmingsplannen tot minder gedetailleerde bestemmingsplannen duurt nog jaren. In die periode neemt het aantal procedures voor kleine ruimtelijke wijzigingen alleen maar toe, mede als gevolg van de nieuwe Wro. De commissie beveelt ter oplossing hiervan aan de ontheffings-mogelijkheden voor een bepaald aantal jaren te verruimen.
- Grotere uniformiteit. Voor de leesbaarheid van bestemmingsplannen is het van belang dat ze op een eenduidige manier zijn opgebouwd en dat de bestemmingsaanduidingen en begrippen overal op dezelfde wijze zijn gedefinieerd. Met de verplichting tot digitalisering

in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening komt er wel een uniformering in de opbouw van bestemmingsplannen en in de bestemmingsaanduidingen, maar nog niet in het begrippenkader. De commissie beveelt aan dat landelijke afspraken worden gemaakt over de definiëring van de in bestemmingsplannen gehanteerde begrippen. Dit kan overigens prima door marktpartijen geschieden via normalisatie.

- Minder slepende procedures. De commissie doet de volgende aanbevelingen ter bestrijding van slepende procedures:
  - De term “belanghebbend” dient enger te worden gedefinieerd. De jurisprudentie moet hieraan invulling geven. Daarnaast kunnen - in lijn met het rapport van de commissie Elverding - veel bezwaar- en beroepsprocedures wellicht worden voorkomen door in de verkenning- en planfase zorgvuldiger te werk te gaan.
  - Correcte toepassing van het zogenoemde relativiteitsvereiste. Hierdoor kunnen belanghebbenden alleen bezwaar maken tegen die onderdelen waar zij daadwerkelijk in hun belang worden geschaad.
  - Inperking van het aantal momenten waarop belanghebbenden bezwaar kunnen maken.
  - Vaker de zogenoemde ‘bestuurlijke lus’ toepassen. De rechter kan in dat geval een tussenuitspraak doen. Het bestuursorgaan kan het besluit dan nader motiveren of aanpassen, voordat de rechter tot zijn einduitspraak komt.

#### 6. *Creëer experimenteeruimte voor gebiedsconcessies*

Gebiedsontwikkeling verloopt doorgaans traag. De oorzaak hiervan ligt ondermeer in het hybride sturingsmodel en de daaruit volgende onhelderheid over de integrale verantwoordelijkheid. De commissie ziet heil in gebiedsconcessies als ultiem instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling, heldere verantwoordelijkheden en herstel van vertrouwen tussen overheden en de bouwwereld. Een gebiedsconcessie is een instrument waarbij publieke partijen de volledige verantwoordelijkheid hebben voor het proces tot en met een structuurvisie, en vervolgens private partijen, die via aanbesteding geselecteerd zijn, op grond van heldere kaders de bevoegdheid krijgen voor het vervolgproces: realisatie en beheer/onderhoud voor een bepaalde tijd. Overheden en marktpartijen doen zo beiden waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders respectievelijk innoveren en ondernemen. De commissie beveelt aan te experimenteren met drie gebiedsconcessies en bij succes dit instrument verder uit te bouwen.

#### 7. *Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen*

Om de sturingsfilosofie van de commissie te laten slagen, met een overheid die heldere kaders stelt en een bouwpraktijk die integrale verantwoordelijkheid neemt, is het nodig om de professionaliteit van alle betrokkenen in het

bouwproces te verhogen. De commissie beveelt aan dat in het hoger onderwijs opleidingen worden verzorgd die gericht zijn op het (gehele) bouwproces. Ook beveelt de commissie aan dat overheid en bouwpartners gezamenlijk investeren in kennismanagement en in een 'portal' die digitaal toegang biedt tot alle verzamelde relevante juridische informatie die voor het bouwen in brede zin van belang is.

## 1.1 Aanleiding en opdracht

De bouwregelgeving vindt zijn oorsprong in de Woningwet van 1901. Het is daarmee één van de oudste instrumenten voor sturing in de gebouwde omgeving. De Woningwet verplichtte gemeenten om voorschriften te stellen voor de bouw, verbouw en uitbreiding van woningen. Er was evenwel geen sprake van landelijk uniforme eisen. De grote autonomie van de gemeenten leidde tot grote verschillen tussen de lokale bouwverordeningen. In 1956 werd een eerste commissie ingesteld ter uniformering van de voorschriften met de eerste VNG-modelbouwverordening in 1965 als resultaat.

Tijdens het eerste kabinet Lubbers ontstond het idee om een uniform Bouwbesluit op te stellen met landelijk geldende technische voorschriften. Door de bouwregelgeving sterk te vereenvoudigen wilde men zorgen voor een grotere rechtszekerheid in de bouwpraktijk. In 1992 werden de herziene Woningwet en het Bouwbesluit van kracht. In beginsel zijn alle bouwtechnische voorschriften in de vorm van prestatie-eisen vastgelegd in een landelijk geldende Algemene Maatregel van Bestuur. Hierbij werd beoogd de eisen zowel eenduidig meetbaar en controleerbaar te formuleren en tegelijkertijd ruimte te laten voor ontwerprijheid en innovaties.

Bij de evaluatie van de Woningwet en het Bouwbesluit in 1996<sup>1</sup> bleek dat het principe van prestatie-eisen in een landelijk uniform besluit op een breed draagvlak kon rekenen. De complexe doorverwijzingsstructuur naar NEN-normen in het Bouwbesluit, de onder het Bouwbesluit hangende ministeriële regelingen en de juridische formulering van de voorschriften droegen echter niet bij aan de beoogde vereenvoudiging. De doorverwijzingsstructuur is in 1996 en 1997 versneld verbeterd. Het Bouwbesluit en de normen zijn toen één-op-één op elkaar afgestemd.

Daarnaast heeft het kabinet direct na het verschijnen van de evaluatienota besloten de bouwregelgeving onderwerp te maken van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Dit MDW-advies en de kabinetsreactie hierop in 1997 hebben geleid tot een aantal technische moderniseringsoperaties.

Al snel bleek dat met de MDW-operatie nog niet het laatste woord was gezegd over bouwregelgeving. De vereenvoudiging en vermindering van regelgeving bleken in de praktijk weerbarstig. Daarvoor is een drietal oorzaken aan te voeren.

1. Vanuit de Tweede Kamer bestaat een merkbare druk om nieuwe thema's in de regelgeving te verankeren (bijvoorbeeld: inbraakwerendheid en duurzaam bouwen), dan wel bestaande voorschriften aan te scherpen (bijvoorbeeld energieprestatie-eisen en constructieve veiligheid);
2. De afstemming tussen de bouwregelgeving en andere sectorspecifieke regelgeving (zoals milieu, arbo en ruimtelijke ordening) blijkt in de praktijk problematischer dan vooraf gedacht;

3. De implementatie van de Europese Richtlijnen wordt geleidelijk aan zichtbaar en vereist eveneens aanpassingen. De noodzaak om te komen tot een verdere vereenvoudiging bleef echter vanuit de bouwsector steeds benadrukt. Een aantal jaren geleden werd de noodklok geluid over de toenemende juridificering rond het bouwen. De gevolgen van de forse lasten bij de betrokkenen in het bouwproces en de niet-transparante regelgeving leidden en leiden nog steeds tot vertragingen in het bouwproces. De ingezette maatregelen vanuit het Rijk lijken op een onomkeerbaar proces van fijnregulering. De commissie constateert dat ieder goed bedoeld beleidsdoel, zoals het bevorderen van energiebesparing in de gebouwde omgeving, automatisch lijkt te leiden tot nieuwe procedures en regels. Tegelijkertijd ontstaat er een machteloos gevoel: bereiken we met deze regels wel die beleidsdoelen die we willen bereiken?

Bij deze constatering past de aantekening dat deze problematiek zich niet beperkt tot de technische bouwregelgeving. Sterker nog, de technische bouwregelgeving is slechts een klein onderdeel van het complex aan regelgeving, dat betrekking heeft op het bouwen. Deze regelgeving voor de gebouwde omgeving 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 relevante voorschriften hebben vele bronnen, eerstverantwoordelijken en handhavers en kennen ook vele verschijningsvormen, uiteenlopend van vergunningstelsels, gebodsbepalingen tot subsidievoorwaarden en fiscale prikkels.

Er zijn dus al diverse operaties uitgevoerd om de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van bouwen te moderniseren. Zo heeft het vorige kabinet een grote vereenvoudigingsoperatie ingezet. Met de ontwikkeling van de Wabo, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, is een belangrijke stap gezet in het verder stroomlijnen van de procedures en het verminderen van de vergunninglast. De nieuwe Woningwet maakt het gemeenten mogelijk om sneller en gemakkelijker tot handhaving over te gaan. Ook is gekozen om de tot nu toe geldende gebruiksvoorschriften onder te brengen in een landelijke AMVB, het zogenoemde gebruiksbesluit. En er is een operatie in gang gezet om de sloopvoorschriften te uniformeren. Steeds is het doel hierbij het stelsel zelf te verbeteren.

De tot op heden gevoerde discussies en genomen maatregelen, hoe nuttig ook, blijken evenwel een sterk instrumenteel en incrementeel karakter te hebben. Het gaat veel over de vorm, het toevoegen of schrappen van bepaalde voorschriften, zonder dat een fundamenteel debat wordt gevoerd.

Het huidige kabinet heeft dan ook besloten om - in vervolg op deze eerdere vereenvoudigingsoperaties - een com-

<sup>1</sup> Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit (Ministerie van VROM, 1996)

missie in te stellen met de taakopdracht om het stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften te doordenken op mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging. De commissie is gevraagd om de gehele keten van wet- en regelgeving en toezicht rond bouwprojecten opnieuw te bezien. Daarbij is de commissie nadrukkelijk verzocht zich te beraden op en aanbevelingen te doen over een fundamentele heroriëntatie van het gehele stelsel, waardoor een substantiële verdere verlichting van regeldruk en vergunninglast voor burger en bedrijfsleven zou kunnen worden bereikt.

## 1.2 Werkwijze commissie

Ten eerste heeft de commissie aan de hand van maatschappelijke ontwikkelingen haar sturingsfilosofie en uitgangspunten vastgesteld. Deze zijn bepalend geweest voor de inrichting van de analyse en de aanbevelingen. Hierop wordt ingegaan in de volgende paragraaf. De commissie heeft vervolgens op basis van praktijkervaringen het gehele bouwproces van verkenning en planvorming, via gebouwrealisatie tot gebruik en beheer nader bezien.

*De commissie heeft dit bouwproces als vertrekpunt genomen en daarin steeds de publieke en private kant – die elkaar voortdurend raken – onder de loep genomen.*

De commissie wenst te benadrukken dat wanneer het kabinet de door de bouwsector en de overheden gesignaleerde problematiek daadwerkelijk wil aanpakken, de exercitie zich niet mag beperken tot de bouwregelgeving in enge zin: dus niet alleen tot de Woningwet en het Bouwbesluit. Waar in het hiernavolgende over bouwregelgeving wordt gesproken, wordt bouwregelgeving in brede zin bedoeld. Het gaat dus over het gehele complex van voorschriften die betrekking hebben op het bouwproces.

De uitkomsten van deze analyses en de conceptaanbevelingen van de commissie zijn in een tweetal rondetafelconferenties (6 februari en 14 april 2008) voorgelegd aan experts van zowel de publieke als de private sector. In zijn algemeenheid mochten inhoud en strekking van de aanbevelingen van de commissie op breed begrip en draagvlak rekenen. Op basis van de geplaatste kanttekeningen zijn de analyses en de aanbevelingen verder aangescherpt.

## 1.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Om te komen tot een probleemanalyse en aanbevelingen voor de invulling van de opdracht, heeft de commissie eerst een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen in kaart gebracht.

### *De burger wordt steeds geëmancipeerder en mondiger*

De commissie ziet een steeds grotere behoefte aan invloed van de eindgebruiker op het gebouw en het gebied. Hij

vraagt van de overheid waarborgen, maar wil vooral ook zelf in 'control' zijn. Hij wil in een vroegtijdig stadium betrokken worden: hij wil, zeker als direct belanghebbende, als eindgebruiker of als bewoner, invloed kunnen uitoefenen. De beheersing van bouwprocessen wordt complexer, hetgeen op bestaande stedelijke locaties des te sterker speelt, aangezien hier sprake is van een veelheid van belangen. Gebiedsontwikkeling vraagt niet voor niets een intelligente en slagvaardige sturing.

### *De ruimte wordt schaars*

Een groot deel van de woningbouwopgave (80.000 tot 100.000 woningen per jaar) zal binnenstedelijk moeten worden gerealiseerd. Een complexe opgave, omdat het niet alleen gaat om het 'simpelweg' realiseren van een hoeveelheid woningen. Er worden vanuit de maatschappij steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de ontwikkeling en de overblijvende ruimte. Er is steeds meer behoefte aan regie vanuit de overheid om de schaarse ruimte te verdelen en kaderstellend op te treden. Vanuit de overheden gezamenlijk wordt gewerkt aan slim en zuinig ruimtegebruik. Er wordt gewerkt om de verrommeling van de schaarse ruimte tegen te gaan én een bijdrage te leveren aan een klimaatbestendige ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat vooral om duurzame verstedelijking. Denk aan meervoudig ruimtegebruik, ondergronds bouwen of functiemenging. Overigens moet worden opgemerkt dat het relatieve gewicht van nieuwbouw ten opzicht van de bestaande bouwvoorraad steeds verder zal afnemen: de uitbreiding door nieuwbouw bedraagt jaarlijks slechts 1% ten opzichte van de totale voorraad. Een visie op de kwaliteit van de bestaande voorraad en hoe die kwaliteit te behouden is dan ook noodzakelijk.

### *Voortschrijdende technologische ontwikkeling*

Er is een verdergaande technologische ontwikkeling op de bouwmarkt merkbaar. Met de ICT-toepassingen zijn er vele verbeteringen mogelijk van werkprocessen in de bouw, in het bijzonder waar informatica tijdens het ontwerp en ontwikkeling als drager dient voor de kwaliteit van de verschillende fasen van het bouwproces. Mede als gevolg van de maatschappelijke aandacht voor energiebesparing, levensloopbestendig wonen en sociale veiligheid komen tal van nieuwe producten en toepassingen op de markt, die van betekenis kunnen zijn voor de kwaliteit van het gebouw en de gebouwde omgeving.

### *Toenemend belang Europa*

De implementatie van Europese voorschriften en normen in nationale regelgeving speelt een steeds belangrijker rol. Dit geldt voor zowel de gebiedsontwikkeling als voor het bouwen. Bij gebiedsontwikkeling spelen hier bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de luchtkwaliteitsnormen. Voor de feitelijke bouw geldt de Richtlijn bouwproducten.

### *Deregulering en wetgevingskwaliteit*

De commissie signaleert een sterke behoefte aan deregulering en verbetering van de wetgevingskwaliteit. Het



vorige kabinet heeft al, zoals eerder beschreven, belangrijke stappen gezet. Het vergroten van de marktwerking is daarbij leidend geweest. Het meeste dorre hout aan regelgeving is gekapt. De opgave is nu om meer fundamenteel te bezien in hoeverre vanuit een vernieuwende sturingsfilosofie regel-druk en vergunninglast kunnen worden verminderd. Daar-mee is het schrappen van regels geen doel op zich, het gaat om een vermindering van de beleefde regeldruk. Het gaat om de vraag wat de bouw, het bedrijf of het bestuur, ervaart van de (andere) overheid.

## 1.4 Uitgangspunten invulling voor de opdracht

Op basis van de opdracht en de hiervoor geschetste ontwik-kelingen heeft de commissie een sturingsfilosofie en een aantal uitgangspunten als denkkader vastgesteld.

### *Centraal in de sturingsfilosofie: Vertrouwen en Verantwoor-delijkheid*

De commissie stelt bij het invullen van haar opdracht twee begrippen centraal: vertrouwen en verantwoordelijkheid van de private en publieke sector. De overheid moet vertrou-wen kunnen hebben in de kwaliteit, die de bouwpraktijk kan en wil leveren. Daar staat tegenover dat de bouwpraktijk dat vertrouwen moet waarmaken en dus daadwerkelijk de verantwoordelijkheid hiervoor draagt. Van de bouwpraktijk mag worden gevraagd dat men die verantwoordelijkheid wil en kan waarmaken. Voor de overheid betekent dit dat zij niet op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten en vooral kaderstellend moet zijn. Verder moet de overheid zelf zorg dragen voor consistente en eenduidige regels die ruimte geven aan vertrouwen en verantwoordelijkheid en waarmee de overheid tegelijkertijd de maatschappelijke waarden kan borgen.

Concreet heeft de commissie de volgende uitgangspun-ten ten behoeve van wet- en regelgeving bij haar analyse gehanteerd:

- Regels dienen **publiekrechtelijke waarborgen** te bieden voor essentiële maatschappelijke waarden, zoals veilig-hed, gezondheid en duurzaamheid.
- Regels dienen **kaderstellend** te zijn.
- De overheid moet een **betrouwbare en consistente partner** zijn: de overheid zou voorschriften alleen moeten wijzigen als de verandering een daadwerkelijke bijdrage levert aan de realisatie van beleidsdoelen. Inhoudelijke veranderingen vragen van de publieke en private partijen telkens weer investeringen in werkwijzen, die vaak vertragend kunnen werken. Te vaak is bij de introductie van nieuwe regels nog onduidelijk wat ze precies zullen behelzen en de implementatie levert vaak extra lasten op. Bezint eert ge begint, moet het motto zijn. Het schrappen van voorschriften, die vanwege marktomstandigheden of Europese ontwikkelingen na verloop van tijd toch weer moeten worden ingevoerd, dient uiteraard zoveel als mogelijk te worden voorkomen.

- Bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving dient altijd in ogenschouw te worden genomen dat er blijvend sprake is van een **“level playing field”** tussen bedrijven. Voor-schriften, die interveniëren in de mogelijkheden en kan-sen voor bedrijven om in open concurrentie in de markt op te treden, dienen achterwege te blijven.
- Kaderstellende voorschriften, die ruimte bieden voor ver-trouwen aan de bouwpartners, mogen niet leiden tot vrij-blijvendheid. Wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, moet de overheid **sancties kunnen opleggen**.



Om te komen tot haar analyse heeft de commissie de wettelijke kaders voor het bouwen, arbeidsomstandigheden, het milieu, het ruimtegebruik en natuurbehoud in historisch perspectief geplaatst. Op basis daarvan heeft ze aan het einde van dit hoofdstuk een aantal conclusies getrokken.

## 2.1 Bouwgerelateerde regelgeving in historisch perspectief

### a. Bouwen en ruimtelijke ordening

Eind 19e eeuw veroorzaakten de sterke bevolkingsgroei, de voortgaande industrialisatie en de toen heersende Europese landbouwcrises een grote trek van het platteland naar de steden. Er ontstond daar een grote woningbehoefte. De huisvesting voor deze arbeiders was bijzonder slecht en vormde een risico voor epidemieën en andere ziektes. Er was een grote behoefte aan regelgeving<sup>2</sup>. Met de Gezondheidswet en de Woningwet werd in 1901 de basis gelegd voor verbetering van de volksgezondheid en de volkshuisvesting. Het doel van de Woningwet was de bewoning van slechte woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. Elke gemeente werd verplicht om regels op te stellen, maar vrijgelaten in het beleid. Pas in de jaren negentig van de vorige eeuw kwam er één uniform Bouwbesluit. De bouwvereisten werden voor heel Nederland gelijk. In het huidige decennium wordt ingezet op een vermindering van onder andere de vergunninglast, door niet meer voor alle bouwwerken (en het gebruik hiervan) een vergunning te vragen en door meer te werken met algemeen geldende regels.

De Woningwet had zelf al implicaties voor ruimtelijke ordening. Er stonden regels in voor de stedenbouwkundige ontwikkeling. Gemeenten moesten uitbreidings- en bestemmingsplannen opstellen en die om de tien jaar herzien.

Na de Tweede Wereldoorlog heerste er een grote woningnood. Er was een planmatige en centrale aanpak nodig. De regering zette alles op alles om de woningnood, volksvijand nummer één, te lenigen. Met enorme inspanning lukte dat steeds beter: in 1962 werd de één miljoenste naoorlogse woning opgeleverd. Gezien de toenemende woningbehoefte was dit aantal echter bij lange na niet genoeg. Inmiddels is anno 2008 de zevenmiljoenste woning gerealiseerd. Tijdens de wederopbouw ging de aandacht vooral uit naar de woningbouw en de opbouw van de economie. Er was nauwelijks oog voor nationale ruimtelijke ordening. Dit veranderde pas in 1960. Toen verscheen de eerste Nota Ruimtelijke Ordening. Dat was overigens ook de periode dat de eerste Monumentenwet van kracht werd (1961).

In de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening (1960) en de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) werden de uitgangspunten voor het zogenaamde groeikernenbeleid neergelegd. Het doel was de voortschrijdende suburbanisatie in vooral de Randstad in goede banen te leiden. Het idee was om de

bevolkingsgroei niet alleen op te vangen in de bestaande centrumsteden, maar ook door uitbreidingen van bestaande middelgrote steden (van tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners). Men wilde de verstedelijking meer geleiden door speciaal daartoe aangewezen bevolkingskernen meer groei toe te staan dan andere. Dit planningsprincipe kreeg de naam 'gebundelde deconcentratie'. Het was bedoeld om enerzijds te voldoen aan de grote woningbehoefte en anderzijds te voorkomen dat het landelijk gebied dicht zou slibben. Plattelandskernen (die dus niet waren aangewezen in de nota) mochten slechts bouwen om hun eigen natuurlijke aanwas op te vangen. In de derde nota ruimtelijke ordening ging de rijksoverheid dit actiever sturen door te werken met bestuurlijke afspraken, grondbeleid en financiële prikkels.

In de jaren tachtig werd duidelijk dat de ontwikkeling van groeikernen ook negatieve effecten had. Voor de grote steden betekende het vertrek van de hoge en middeninkomensgroepen dat stedelijke voorzieningen onder druk kwamen te staan. Bovendien was de werkgelegenheid in de groeikernen onvoldoende meegegroeid, waardoor omvangrijke pendelstromen naar de centrale steden ontstonden. Zo ontstond er draagvlak voor een meer intensief gebruik van de ruimte in de centrale steden: het concept van de compacte-stad. Er kwam ook meer aandacht voor stedelijke vernieuwing. Men vond het raadzaam de trek naar de groeikernen te beperken. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1992) werd aangegeven waar de nieuwe uitbreiding zou kunnen plaatsvinden. In plaats van een evenwichtige spreiding van wonen en werken was het beleid nu gericht op marktwerking en de ontwikkeling van plaatsen met veel economische potentie. Stedelijke knooppunten vervingen het groeikernenbeleid. Het Kabinet Balkenende III heeft in de Nota Ruimte het beleid vergaand gedecentraliseerd. Daarmee is er dus gebroken met de centraal geregelde ruimtelijke ordeningspolitiek. De Nota Ruimte hanteert het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en plaatste de ruimtelijke ontwikkeling in een ruimtelijk economisch perspectief.

### b. Arbeidsomstandigheden

Het heeft lang geduurd voordat de Nederlandse overheid zich bemoeide met arbeidsomstandigheden. Arbeidsomstandigheden werden gezien als een zaak tussen werkgever en werknemer. Het Kinderwetje van Van Houten uit 1874 was een voorloper van de huidige Arbo-wetgeving en was bedoeld om de "arme arbeider" te beschermen tegen de "rijke industrieel". In 1919 werd de wetgeving uitgebreid door de Arbeidswet. Behalve het verbod op kinderarbeid werden in de Arbeidswet de werk- en rusttijden geregeld. Later werd de Veiligheidswet 1934 in het leven geroepen. De Veiligheidswet regelde zaken die te maken hadden met veiligheid, gezondheid en hygiëne. Sinds 1997 staan deze regels in de Arbeidstijdenwet. Er werden regels in vastgelegd over de omstandigheden waaronder gewerkt mocht worden. Deze

<sup>2</sup> 2 Praktijkboek Bouwbesluit 2004, pagina 9

wet gold met name voor fabrieken, werkplaatsen, land- en tuinbouw en binnenvaart. De huidige Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet) is in de plaats van deze Veiligheidswet gekomen. De gedachte dat de arbeider beschermd moet worden, is dan ook nog steeds terug te vinden in de Arbo-wet, met name in de aansprakelijkheid van de werkgever.

### c. Milieu

In de ruimtelijke ordening speelt milieuregelgeving in de tweede helft van 20ste eeuw een steeds belangrijkere rol. De eerste milieuwet, de Fabriekswet, stamt uit 1875 en vereiste voor het eerst een zogenoemde hinderwetvergunning met als doel overlast, schade, gevaar en hinder, veroorzaakt door bedrijven, zoveel mogelijk te beperken. Deze wet, die een antwoord moest bieden op de negatieve gevolgen van industrialisatie, was een gemeentelijke aangelegenheid. Over het algemeen kan worden gesteld dat deze wet alleen bij excessen werd toegepast en dat handhaving van de wet tekort schoot. In 1953 werd de Fabriekswet vervangen door de Hinderwet. In het Hinderbesluit werd aangegeven welke bedrijven onder de werking van de wet vielen. De door het Hinderbesluit gegeven opsomming van hinderwetplichtige bedrijven is zo lang, dat vrijwel alle denkbare bedrijven die schade of hinder zouden kunnen veroorzaken, onder de werkingssfeer van de wet zijn gebracht.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is de milieuregelgeving verder ontwikkeld en daarmee ook gedetailleerder geworden. De milieuproblematiek werd opgedeeld in een aantal gebieden. Voor elk van deze gebieden is beleid en wetgeving ontwikkeld. Zo ontstonden de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970), Afvalstoffenwet (1977), Wet chemische afvalstoffen (1976), Kernenergiewet, Wet inzake de luchtverontreiniging (1970), de Wet op bodemsanering (1987), Wet geluidhinder (1979), Wet milieugevaarlijke stoffen (1986) en de Wet bodembescherming (1987). Daarnaast kwam er een wet met de vergunningprocedures en beroepsprocedures voor alle sectorale wetten (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne). Deze zogenoemde sectorale aanpak van de milieuproblematiek bleek in de praktijk te fragmentarisch en leidde tot een overmaat aan afstemmingsproblemen. Om dit op te lossen, is er met de Wet milieubeheer gekozen voor een integrale benadering van de milieuproblematiek. De Wet milieubeheer, zoals die op 1 maart 1993 in werking is getreden, is diverse malen uitgebreid en gewijzigd. Ook de milieuregelgeving is de afgelopen jaren aan vereenvoudigingsoperaties onderworpen. In het Activiteitenbesluit, dat 1 januari 2008 van kracht is geworden, wordt gewerkt met nieuwe algemeen geldende regels waardoor voor veel bedrijven geen vergunning meer nodig is. De resterende verplichtingen werden ondergebracht in één besluit. Een andere voor de bouwproductie belangrijke wijziging van de afgelopen jaren is de herziening van de luchtkwaliteitsregelgeving.

### d. Natuur

Nederland kreeg in 1967 voor het eerst een Natuurbeschermingswet. Deze wet maakte het mogelijk om natuurgebieden en dier- en plantensoorten te beschermen. De hele natuurwetgeving is vooral de laatste twee decennia sterk gegroeid. In 1992 stelde de Europese Unie een richtlijn vast voor de bescherming van bijzondere leefgebieden: de Habitatrichtlijn. Bij de richtlijn horen lijsten van plant- en diersoorten en natuurlijke leefgemeenschappen die extra bescherming verdienen. De Habitatrichtlijn verbiedt (dan wel verbindt eisen aan) een activiteit als de beschermingszone erdoor wordt aangetast. Zo zijn een aantal bouwplannen voor IJburg en het oorspronkelijke plan voor de Tweede Maasvlakte verboden als gevolg van die richtlijn. Binnen de Habitatrichtlijn wordt onder de naam Natura 2000 een samenhangend ecologisch netwerk ingesteld. Vogels zijn daarbij uitgezonderd omdat daarvoor al eerder een aparte richtlijn (de Vogelrichtlijn) is ingesteld. Het netwerk van Natura 2000 bestaat uit speciale beschermingszones. Voor Nederland gaat het in totaal om 162 gebieden. Deze Natura 2000-gebieden wijst Nederland op dit moment zelf aan. Inmiddels zijn er 119 gebieden voor definitieve aanwijzing in procedure gebracht. De oorspronkelijke Natuurbeschermingswet voldeed niet meer aan de eisen die internationale verdragen en Europese verordeningen stellen aan natuurbescherming. Daarom is in 1998 een nieuwe Natuurbeschermingswet gemaakt die alleen gericht is op gebiedsbescherming. De bescherming van soorten is geregeld in de Flora- en faunawet. Op dit moment vindt de evaluatie van deze wet plus die van de Natuurbeschermingswet plaats.

## 2.2 Lopende ontwikkelingen

De laatste ontwikkelingen in bouwgerelateerde regelgeving zijn erop gericht om het de burger gemakkelijker te maken om zich aan de regels te houden, dan wel de markt transparanter te maken. Het dorre hout van onnodige regels is door het vorige kabinet gekapt. Ook is er met het verbeteren van de dienstverlening van overheden aan burgers en het introduceren van een certificeringsstelsel voor private kwaliteitsborging een start gemaakt met het moderniseren van het gehele complex aan bouwvoorschriften. Binnen dit stelsel kunnen bedrijven zich laten certificeren voor het uitvoeren van een Bouwbesluittoets. Zo is het voor opdrachtgevers voor bouwprojecten mogelijk om hun bouwplannen door een dergelijke private gecertificeerde partij te laten toetsen aan het Bouwbesluit.

Een ander voorbeeld van de verbetering van de dienstverlening en het verminderen van de lastendruk door gemeenten en andere overheden is de Wabo. In december 2007 heeft de Tweede Kamer ingestemd met deze wet. Daarbij wordt een 25-tal toestemmingsvereisten geïntegreerd tot één vergunning. Het bevoegd gezag (in ca. 90% van de gevallen de lokale overheid) moet daarbij komen tot één besluit en moet de opgenomen vereisten op elkaar afstemmen. Ook is er - doordat nog maar sprake is van één vergunning - nog maar één beroepsprocedure nodig. In de Wabo wordt een aantal punten nog niet meegenomen, zoals:

- integratie van de wettelijke kaders en daarmee dus ook de definities;
- sommige relevante voorschriften, zoals parkeernormen, de Drank- en horecawet, archeologie en bodemsanering.

## 2.3. Historische ontwikkelingen nader beschouwd

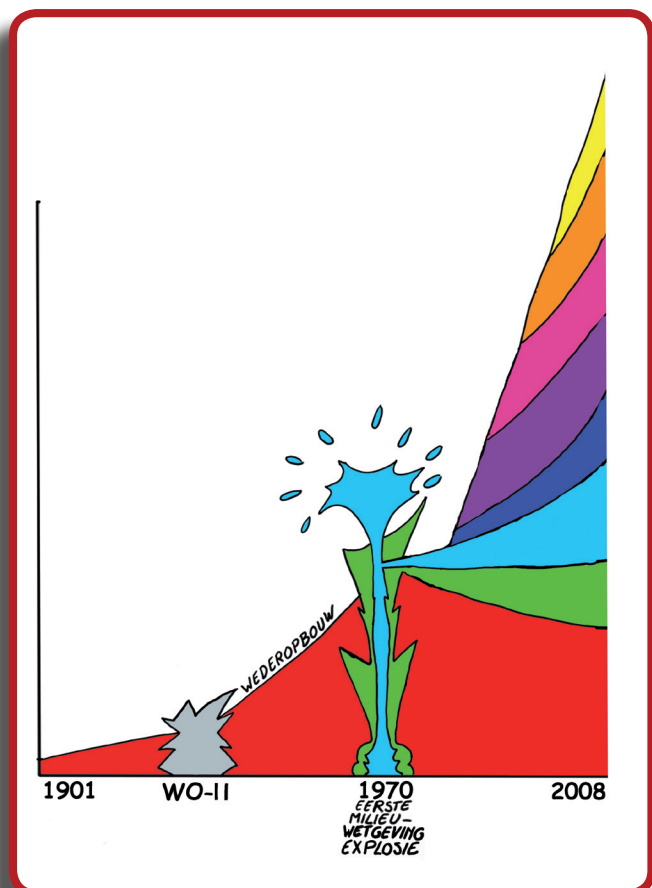
De commissie heeft zich gebogen over de hiervoor geschetste historische ontwikkeling van de bouwregelgeving. Immers, hiervoor is al aangegeven dat de commissie een bijna onafwendbaar proces naar verdere regulering heeft vastgesteld. De ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving, die startten in de 19-de eeuw, mondden in de jaren zestig van de 20-ste eeuw uit in een situatie, waarin kwantiteit in de hele samenleving vooraan stond. Elk huis en elke gulden omzet telde. Het gevolg was groene soep in het water, zwarte rook uit schoorstenen, uitlaatgassen die stedelijke centra verstikten en roofvogels die dood neervielen na het eten van met DDT vergiftigde prooien. Als reactie explodeert de milieuwetgeving in de jaren zeventig. In de jaren tachtig doet het kabinet een poging de aanwas van nieuwe regels te beteugelen. Dit leek vechten tegen de bierkaai. In de jaren negentig komt een nieuwe golf van Europese regels over ons heen, ook op het vlak van archeologie en cultuurhistorie. Nu het steeds vaker voorkomt dat regelgeving en vooral de omgang met regelgeving tot stagnatie leiden in veel ruimtelijk-economische ontwik-

kelingen, tekent zich **een trendbreuk af**. We zien in dat elke regel is bedoeld om iets van waarde te beschermen of te ontwikkelen, maar dat regelgeving op een andere leest moet worden geschoeid. De eindgebruiker zal zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het respecteren van waarden achter de regels. Zo beluistert de commissie de steeds sterker wordende roep om **minder en vooral slimmer te regelen**.

Wanneer de wetgeving in historische perspectief wordt gezien, heeft de commissie de volgende observaties. Als gevolg van de industrialisatie ontstond eind 19e en begin 20e eeuw de eerste behoefte aan ordeningsregelgeving. Dit was noodzakelijk om de gezondheid en veiligheid van de bewoners in de uitdijende steden te beschermen. De rijksregelgeving was algemeen. De autonomie van gemeenten was groot.

De wederopbouw leidde er toe dat de overheid meer zelf moest gaan uitvoeren om snel tot resultaten te komen. De overheid speelde dus een zeer intensieve rol en dat was vergeleken met de periode voor de Tweede Wereldoorlog een behoorlijke verandering.

In de jaren zestig en zeventig gaat de overheid steeds meer sturen met wet- en regelgeving. Dat is ook begrijpelijk, niet alleen de economie groeit, maar ook het besef dat ruimte schaars is. Ook stelt de maatschappij steeds hogere eisen aan levenskwaliteit. Het gaat niet alleen meer om de wederopbouw. Wetten worden gedetailleerder.



In de jaren tachtig - tijdens de eerste economische crises (1e kabinet Lubbers) - komen de eerste pogingen tot vereenvoudigingen van de wet- en regelgeving. Dit wordt voortgezet in de jaren negentig. De rol van Europese regelgeving wordt steeds groter en krijgt ook steeds meer zijn beslag op nationale regelgeving. Het vereenvoudigen van regelgeving blijkt niet zo gemakkelijk. Mede als gevolg van een steeds dichter bebouwd Nederland, de snelle technologische ontwikkelingen en de steeds meer geëmancipeerde burger blijken en blijven regels noodzakelijk. Het simpelweg afschaffen van regels is lastig. In milieuregelgeving worden de eerste toepassingen van 'de vervuiler betaalt' van kracht.

Begin deze eeuw blijft de wens om wet- en regelgeving te vereenvoudigen aanwezig. De overheid zelf moet meer dienstverlenend en meer vraaggericht werken. Niet meer de regels centraal stellen, maar het initiatief van de burger. ICT speelt daarbij een belangrijke rol. Ook tracht de overheid nu meer kaderstellend te zijn en in de wet- en regelgeving zelf steeds meer de verantwoordelijkheid terug te leggen bij de burger. Maatschappelijk leidt dit vaak tot een paradox: enerzijds wil de overheid zoveel mogelijk verantwoordelijkheid neerleggen bij de burger, anderzijds wil de overheid risico's zoveel mogelijk indammen met regelgeving. En dat laatste betekent een intensieve rol van de overheid bij de uitvoering van die regels. Incidenten leiden veelal tot nieuwe en gedetailleerde regels, om zo te pogen de samenleving te beheersen. We zijn er dus nog niet. Het is een complexe opgave. Het besef van een andere rolverdeling en de mogelijke consequenties daarvan in wet- en regelgeving en in de maatschappelijke uitwerking moet nog groeien.

Deze observaties hebben ertoe geleid dat de commissie niet gedetailleerd het gehele stelsel van bouw en bouwgerelateerde voorschriften op mogelijkheden voor vereenvoudiging onder de loep heeft genomen. In de ogen van de commissie is dit een blijvende opgave van de overheid zelf.

De commissie heeft een sturingsfilosofie ontwikkeld die de overheid in de rol plaatst van de hoeder van maatschappelijke waarden (veiligheid, gezondheid en duurzaamheid) en de opsteller van bijbehorende kaders en anderzijds de private sector zijn verantwoordelijkheid toekent voor de invulling en waarborg van de kwaliteit van bouwprojecten en het bouwproces.

"Privaat wat kan, publiek wat moet" is de sturingsfilosofie van de commissie ten aanzien van het gehele bouwproces en de verantwoordelijkheid van de overheid én de bouwpraktijk daarin.

### 3.1 Analyse aan de hand van het gebieds- en bouwontwikkelingsproces

In dit hoofdstuk komen de knelpunten per fase aan bod. Aan het einde van elke paragraaf is de conclusie van de commissie geformuleerd. Zoals gesteld heeft de commissie het gehele bouwproces in samenhang bezien: verkenning en planstudie, realisatie en gebruik/beheer. De commissie heeft aan de hand van deze drie fases de knelpunten geïnventariseerd. Daarbij is specifiek gekeken naar de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van de publieke (overheid) en private partijen (bouwpartners) gedurende dit proces. In het schema op de volgende pagina is het proces weergegeven.

De navolgende activiteiten vinden plaats in respectievelijk de private en publieke sector

Fase	Toelichting
Verkenning en planfase	<p>Specifiek privaat: <i>Onderzoeken haalbaarheid</i></p> <p>Specifiek publiek: <i>Ontwikkelen van structuurvisie</i> <i>Maken Planstudie</i></p> <p>Publiek en privaat: <i>Ontwikkelen gebied</i></p>
Realisatiefase	<p>Specifiek privaat: <i>Ontwerpen gebouw</i> <i>Aanvragen vergunningen</i> <i>Realiseren gebouwen</i></p> <p>Specifiek publiek: <i>Beoordelen vergunningaanvragen</i> <i>Toezicht houden gedurende bouw</i></p>
Gebruik- en beheerfase	<p>Specifiek privaat: <i>Gebruik van de gebouwen</i></p> <p>Specifiek publiek: <i>Toezicht op gebruik van gebouwen</i></p> <p>Publiek <i>Beheren van het gebied</i></p>

### 3.2 Verkenning en planfase

In de verkenning en planfase wordt de structuurvisie (c.q. het bestemmingsplan) voor het gebied ontwikkeld, worden onderzoeken gedaan naar de haalbaarheid van de plannen en wordt het gebied ontworpen en ingericht. De overheid en het bedrijfsleven hebben vaak een verweven rol. De rol van de overheid kan kaderstellend zijn. Maar soms speelt de overheid in deze fase een ontwikkelende rol. Tot hoever de overheid wil gaan is niet altijd helder.

#### 3.2.1. Publieke dimensie

In de publieke dimensie constateert de commissie de volgende elementen:

- complexe en veranderende regelgeving,
- verstarrende bestemmingsplannen,
- gebrek aan professionaliteit en continuïteit bij lokale overheid

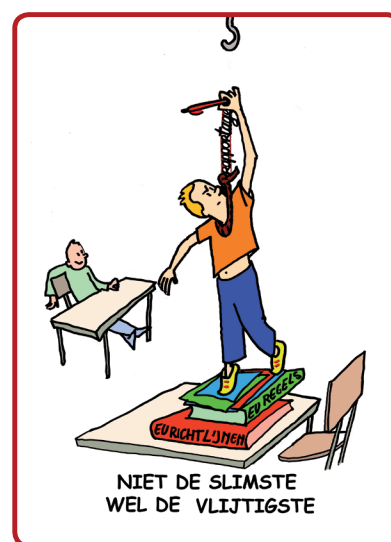
Deze elementen worden hieronder nader uitgewerkt.

#### *Complexe en veranderende wet- en regelgeving: zowel landelijk als lokaal*

Veel vertraging ontstaat doordat bepaalde regelgeving als complex wordt ervaren. Een vaak gehoorde klacht is dat er geen eenduidige termen zijn en dat wetgeving voor meerdere interpretaties vatbaar is. Ook de hoeveelheid nieuwe wet- en regelgeving leidt tot veel onzekerheid en daarmee tot vertraging. De volgende voorbeelden worden in dit verband genoemd: Luchtkwaliteit, natuurwetgeving (Habitat, Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet) en Archeologiewetgeving (Malta).

Bovendien bestaat bij het bedrijfsleven de indruk dat Nederland de Europese richtlijnen te ingewikkeld heeft vertaald naar Nederlandse wetgeving. Dit zou niet bijdragen aan een gezond ondernemersklimaat. Uit onderzoek van het ministerie van Economische Zaken in 2007 blijkt dit beeld niet direct gestaafd te kunnen worden.

Wel komt Nederland – vergeleken met bepaalde andere lidstaten – maximaal zijn verplichtingen na. Het beeld dringt zich op dat Nederland niet zozeer het slimste jongetje van de klas is, maar wel het vlijtigste.

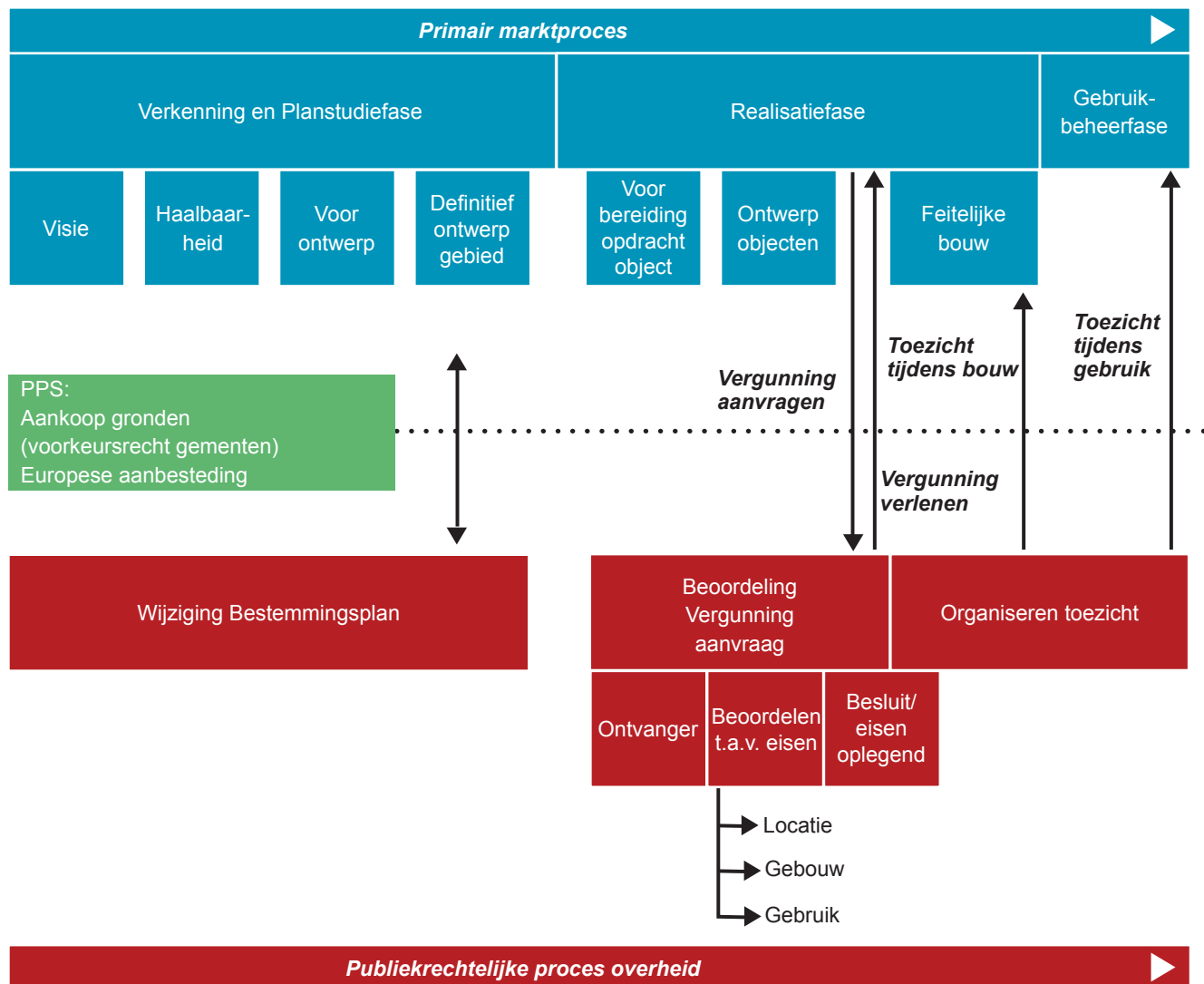


Lokale en provinciale overheden worden geconfronteerd met dit soort complexe voorschriften als nieuwe gebieden in ontwikkeling worden genomen. Dit heeft een vertragend effect op de besluitvorming. De vraag is hoe dit soepel te laten verlopen.

Daarnaast wordt de aanbestedingsprocedure als vertragend ervaren. Er moet aan teveel bepalingen worden voldaan, wat ten koste gaat van de flexibiliteit. Tot haar genoegen heeft de commissie vernomen dat het kabinet voornemens is om op korte termijn nieuwe aanbestedingsregels te laten ingaan, waarvan het hoofddoel een stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures is, hetgeen een forse lastenverlichting met zich meebrengt (20%). Volgens het openbare consultatiedocument over de nieuwe aanbestedingsregels houdt de voorgenomen vereenvoudiging concreet onder meer het volgende in:

- De nu nog bestaande lappendeken van verschillende toegepaste regelingen onder de Europese drempel wordt geüniformeerd en gestandaardiseerd tot een paar heldere procedures, die stap voor stap zijn uitgeschreven, zodat ondernemers altijd weten waar ze aan toe zijn.

**Proces gebieds- en gebouwontwikkeling**



- In **blauw** is het primaire bouwproces geschetst
- In **rood** is het publiekrechtelijke proces van de overheid geschetst
- In **groen** is de rol van de gemeente geschetst in een PPS constructie
- De pijlen geven de relatie aan tussen het primaire proces en het publiekrechtelijke proces

- Alle overheidsopdrachten worden geplaatst op één website, TenderNed, waardoor de zoekkosten voor ondernemers worden geminimaliseerd en de toegankelijkheid wordt verhoogd. De site kan potentiële gegadigden tevens elektronisch door de procedure heen leiden.
- Aanbestedingsstukken moeten gratis ter beschikking worden gesteld.
- Meedingende bedrijven hoeven niet meer allerlei bewijsstukken te overleggen dat men aan de eisen voldoet; er wordt gewerkt met “eigen verklaringen” waarin men verklaart aan de eisen te voldoen, en alleen de winnaar van de gunning moet dit daadwerkelijk kunnen aantonen.
- Er mogen geen onnodig hoge geschiktheidseisen meer worden gesteld ten aanzien van ervaring en financiële draagkracht. Daardoor krijgen met name het Midden- en Kleinbedrijf en startende ondernemingen meer kans om in aanmerking te komen voor opdrachten.
- De termijn voor de gunningsbeslissing door de aanbestedende overheidsdiensten wordt gelimiteerd.

Door al deze aspecten van de voorgenomen nieuwe aanbestedingsregels zullen de administratieve lasten dalen en zal de toegankelijkheid tot opdrachten en procedures worden vergroot.

De commissie concludeert dat complexe en veranderende regelgeving tot veel onduidelijkheid en dus tot vertraging leidt. Beter werkbare regelgeving en een goede implementatie blijven punten van aandacht. Helaas heeft de rijksoverheid hiervoor nog te weinig aandacht, ook tijdens de parlementaire behandeling van (nieuwe) regelgeving.

### Verstarrende bestemmingsplannen

Een andere veel genoemde doorn in het oog zijn de bestemmingsplannen. De commissie meent dat er ten aanzien van dit onderwerp sprake is van een viertal samenhangende knelpunten.

#### a. Te gedetailleerd

Hoewel de wetgever dat niet vraagt, zijn binnen de huidige Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) bestemmingsplannen vaak zo gedetailleerd vormgegeven dat voor een kleine wijziging in gebruik en functie een procedure voor bestemmingsplanwijziging moet worden gevolgd. De klacht van het bedrijfsleven is dat de detaillering de verstarring in de hand werkt. Ook de nieuwe Wro vraagt niet expliciet om gedetailleerde bestemmingsplannen. Waarom gemeenten bestemmingsplannen (onnodig) gedetailleerd maken is niet geheel duidelijk. In het zoeken naar een werkbaar evenwicht tussen beschermen van de rechtszekerheid van burgers en het bedrijfsleven en flexibiliteit om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen, is de balans wellicht teveel doorgeslagen naar detaillering om maar sturing te kunnen geven aan alle mogelijke ontwikkelingen. Een globaal bestemmingsplan geeft minder rechtszekerheid aan de burger, maar biedt meer flexibiliteit aan de initiatiefnemer.

De commissie concludeert dat het zaak is bestemmingsplannen minder gedetailleerd te maken met in achtname van de rechtzekerheid.

#### b. Gebrek aan transparantie in bestaande bestemmingsplannen

Onder de huidige Wro is er sprake van een wirwar van plannen, veroorzaakt door alle artikel 19 procedures die nu nog aan bestemmingsplannen hangen, maar niet inzichtelijk zijn voor een burger/ondernemer. De nieuwe Wro dwingt gemeenten bestemmingsplannen actueel te houden met de inzet van een projectbesluit en de verplichting om een wijziging binnen een jaar in een aangepast bestemmingsplan te vertalen. De commissie ziet dit als een positieve ontwikkeling. De commissie stelt vast dat dit gepaard gaat met een flinke beperking op het aantal ontheffingen. Gemeenten zouden dan in bestemmingsplannen meer ruimte en flexibiliteit moeten inbouwen door deze plannen minder gedetailleerd te maken, zodat niet voor elke activiteit een wijziging van het bestemmingsplan moet worden aangevraagd.

De commissie ziet het volgende dilemma opdoemen. Enerzijds stimuleert de nieuwe Wro de totstandkoming van meer transparante en minder gedetailleerde bestemmingsplannen. Echter, het ombouwen van bestemmingsplannen tot de meer globale, minder gedetailleerde bestemmingsplannen zal nog de nodige jaren in beslag nemen, terwijl meteen vanaf de invoering van de nieuwe wet het aantal ontheffingen sterk afneemt. Dat betekent dat nog een flink aantal jaren het aantal procedures en de kosten en tijd voor de toelating van kleine ruimtelijke wijzigingen alleen maar zullen toenemen. Daarnaast zullen minder gedetailleerde bestemmingsplannen ook om een andere reden alleen langs de weg van de geleidelijkheid tot stand komen, zowel in de tijd als in de mate van globalisering. De introductie van meer gebruiksfuncties en/of fysieke ruimte bij de actualisatie van ieder bestemmingsplan brengt al heel snel (forse) planschaderisico's met zich mee en dat zal naar verwachting remmend werken.

De commissie concludeert dat pas op termijn de effecten van de nieuwe Wro voor bestaande bestemmingsplannen merkbaar zullen worden.

#### c. Geen uniformiteit

Voor de leesbaarheid van bestemmingsplannen is het van belang dat bestemmingsplannen op een eenduidige manier zijn opgebouwd en dat de bestemmingsaanduidingen en begrippen overal op dezelfde wijze zijn gedefinieerd. Nu is het nog vaak zo dat in de verschillende bestemmingsplannen van één gemeente begrippen (zoals het begrip “aanbouw”) op verschillende manieren worden gedefinieerd. Ook de manier van meten van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit of de geluidsbelasting kan per gemeente verschillen.

De commissie concludeert dat het gebrek aan uniformiteit niet bijdraagt aan de transparantie van bestemmingsplannen. Die transparantie kan worden verhoogd met het introduceren van



eenduidige en algemeen te gebruiken definities en meetmethoden.

#### d. Slepende procedures

Het is in onze rechtsstaat een groot goed dat burgers de mogelijkheid hebben bezwaar en beroep aan te tekenen, wanneer zij zich in hun belangen geschaad voelen. De commissie moet helaas vaststellen dat te vaak en te veel vermeend belanghebbende partijen oneigenlijk gebruik maken van onduidelijke wetgevingsprocedures om 'bouwprocessen' te vertragen. De commissie is van mening dat veel van de in gang gezette beroepsprocedures (al dan niet ontvankelijk) tot onevenredige stroperigheid leiden.

Het begrip 'belanghebbende' is in de Awb zo ruim omschreven dat nagenoeg iedereen als belanghebbend kan worden aangemerkt. De Awb omschrijft belanghebbende als degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Een belanghebbende in de zin van de Awb is zowel een rechtspersoon als een natuurlijk persoon. Ook rechtspersonen die niet direct belang hebben, kunnen bezwaar maken. Wanneer een rechtspersoon of natuurlijk persoon is aangemerkt als belanghebbende, kan de belanghebbende ook bezwaar maken tegen zaken in het bestemmingsplan waarbij deze persoon niet wordt geschaad in zijn belang. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen alle onderdelen in het besluit, dus ook de onderdelen in een bestemmingsplan die niet zijn gewijzigd en zijn meegenomen in het besluit.

De commissie concludeert dat het knelpunt van slepende procedures kan worden bestreden door:

- De term belanghebbend enger te definiëren. In de ogen van de commissie dient de invulling hiervan tot stand te worden gebracht door jurisprudentie. Daarnaast kunnen veel bezwaar- en beroepsprocedures wellicht worden voorkomen door in de verkenning en planfase zorgvuldiger te werk te gaan. Veel zaken die in deze fase onvoldoende aandacht krijgen (zorgvuldigheid in het proces, dan wel reeds anticiperen op wettelijke eisen), geven vaak uiteindelijk problemen in de realisatiefase. Dit signaal om meer zorgvuldig "aan de voorkant" te werk te gaan wordt ook beluisterd in het rapport van de commissie Elverding, zoals dit recent is uitgebracht.
- Daarnaast biedt een correcte toepassing van zogenoemde het relativiteitsvereiste soelaas. Hierdoor kunnen belanghebbenden alleen bezwaar maken tegen die onderdelen waardoor zij daadwerkelijk in hun belang worden geschaad.
- Ook het aantal momenten waarop belanghebbenden bezwaar kunnen aantekenen dient te worden ingeperkt.
- Ten slotte kan ook de zogenoemde 'bestuurlijke lus' uitkomst bieden. De rechter kan in dat geval een tussenuitspraak doen. Het bestuursorgaan kan het besluit dan nader motiveren of aanpassen, voordat de rechter tot zijn einduitspraak komt.

#### Gebrek aan professionaliteit en continuïteit bij lokale overheid

De knelpunteninventarisatie bracht naar voren dat er over het algemeen te weinig visie is van lokale besturen op de te ontwikkelen gebieden en dat men te weinig stuurt aan de hand van heldere kaders. De afspraken die gemaakt worden, zijn weinig consistent. Mede als gevolg van het dualisme (meer aftredende bestuurders) en verkiezingen wisselt het bestuur nogal eens van mening. Daar komt bij dat de gemaakte afspraken te weinig worden vastgelegd, met als gevolg dat de spelregels tijdens het ontwikkelingsproces veranderen, wat weer vertragend werkt op de ontwikkeling zelf.

#### 3.2.3 Private dimensie: Onvoldoende integraal management

De betrokken bouwpartijen zijn vaak reactief, omdat de verantwoordelijkheden tussen het lokaal bestuur en de bouwpartners niet duidelijk zijn. De bouwpartijen zelf zorgen voor te weinig vastlegging van afspraken en druk om afspraken na te komen. Ook speelt men gedurende deze fase te weinig in op reeds bestaande regelgeving: men anticipeert te weinig. Er is te weinig integraal management op het gehele proces van het bouwen.

De commissie concludeert dat ook aan de zijde van de bouwpartijen nog het nodige aan professionaliteit te winnen valt. Dat zou de uitvoeringskwaliteit vergroten, waardoor de faalkosten verminderen en de plannen sneller kunnen worden gerealiseerd. Een beter integraal management en het tijdig inspelen op wettelijke eisen is daarbij noodzakelijk. Investeren in kennis van die regels eveneens. Professionalisering van de bouwpartners en overigens ook van het lokaal bestuur, zoals in de paragraaf hierboven beschreven, dient te zijn gebaseerd op een helder besef van ieders verantwoordelijkheden in het bouwproces. Overheden zijn verantwoordelijk voor het stellen en legitimeren van kaders. De bouwpartners zijn er verantwoordelijk voor om binnen die kaders te ondernemen.

### 3.3 Realisatiefase

In de realisatiefase zijn de rollen van de publieke en private sector specifiek van elkaar te scheiden. Onder deze fase schaar de commissie aan de kant van de private partijen het ontwerpen van de bouwwerken zelf, het aanvragen van de vergunningen en het daadwerkelijk realiseren van de gebouwen. De publieke taak in de realisatiefase is het beoordelen van de vergunningaanvragen en het gedurende de bouw toezicht houden of wordt gebouwd overeenkomstig de vergunning en of wordt voldaan aan de geldende voorschriften.

#### 3.3.1 Publieke dimensie

In de publieke dimensie gaat het om de hierna uit te werken volgende knelpunten:

- te weinig toegevoegde waarde van de preventieve toets op het Bouwbesluit;

- lokale overheid stelt teveel inhoudelijk aanvullende eisen en stemt de eisen te weinig op elkaar af.

#### *Te weinig toegevoegde waarde van de preventieve toets op het Bouwbesluit*

Bij het beoordelen van de aanvragen ziet de commissie de lokale overheden met de volgende punten worstelen:

- Formeel heeft de aanvrager de plicht om aannemelijk te maken dat het te realiseren gebouw voldoet aan het Bouwbesluit. Ten tijde van de aanvraag is het echter veelal nog niet mogelijk om alle berekeningen in detail en tegelijk aan te leveren. De aanvrager levert zijn gegevens vaak gefaseerd en lang niet altijd compleet aan.
- De lokale overheid dient vervolgens formeel vast te stellen dat aannemelijk wordt gemaakt dat aan alle eisen van het Bouwbesluit zal worden voldaan. De praktijk wijst uit dat dit zelden gebeurt. Dit komt ofwel door tijdgebrek ofwel door een gebrek aan kennis bij het toetsende ambtelijke apparaat. Ook zijn (zie vorige punt) vaak niet alle gegevens al beschikbaar. Er ontstaat een schijnzekerheid voor de aanvrager: na de vergunningverlening kan de aanvrager het idee krijgen dat hij aan alle eisen voldoet, als hij zijn vergunning heeft gekregen en conform de vergunning bouwt. Die schijnzekerheid wordt versterkt omdat hij voor de werkzaamheden van de gemeente leges betaalt: 'dan mag je daar toch de nodige kwaliteit van verwachten'. Wettelijk is echter bepaald dat als de gemeente een fout over het hoofd ziet, de aanvrager de plicht houdt om aan het Bouwbesluit te voldoen, tenzij in de vergunning die fout expliciet is opgenomen
- Belangrijk is tevens te onderkennen dat een bouwplan zelden conform vergunning wordt gebouwd. Soms zijn bepaalde in de aanvraag aangegeven materialen niet voor handen of er doen zich tijdens de bouw nieuwe inzichten voor. Er wordt dan gekozen voor snelle en gemakkelijke oplossingen. Formeel zou dit moeten leiden tot een nieuwe vergunningaanvraag. Dit gebeurt in de praktijk echter zelden. Ook komt het helaas voor dat vanuit kosten-baten afwegingen bouwpartijen alsnog voor goedkopere oplossingen kiezen.

Gelet op deze drie punten is de vraag wat de toegevoegde waarde van gemeentelijke preventieve toets op het Bouwbesluit is. De commissie stelt vast dat deze niet overeen komt met de formele verantwoordelijkheidsverdeling; de aanvrager blijft immers gedurende het gehele bouwproces verantwoordelijk. Het stelsel hinkt op twee gedachten, waardoor het doel, het bieden van zekerheid, voorbij wordt geschoten. Daar komt nog de belangrijke vraag bij: draagt het huidige stelsel mede gelet op de te maken kosten aan de publieke kant en de doorbelaste kosten aan de private kant wel voldoende bij aan het voorkomen van mogelijke fouten?

De commissie concludeert daarom dat er te weinig sprake is van de meerwaarde van de gemeentelijke preventieve toets.

#### *Lokale overheid stelt teveel inhoudelijk aanvullende eisen en stemt de eisen te weinig op elkaar af*

Het tweede knelpunt is de klacht dat veel lokale overheden aanvullende eisen formuleren ten aanzien van bouwinitiatieven. Soms verzwakt de lokale overheid de eisen van het landelijk geldende Bouwbesluit. Vooral op het gebied van brandveiligheidseisen en milieueisen komt dit regelmatig voor. Hoewel aanvullende bouwtechnische eisen wettelijk niet zijn toegestaan, leidt dit in de praktijk tot vertragende discussies tussen aanvrager en gemeente, waarbij de aanvrager er uiteindelijk maar voor kiest om met de gemeente mee te gaan. In sommige gevallen worden er tegenstrijdige eisen aan de vergunning verbonden. Soms is dit het gevolg van inhoudelijke kaders van bepaalde vormen van wetgeving die niet op elkaar zijn afgestemd, dan wel verschillende meetpunten hebben. Meestal ligt dat echter aan het feit dat de eisen die aan de benodigde vergunningen worden verbonden niet op elkaar zijn afgestemd. Vaak leidt dit tot problemen in de uitvoeringsfase van de bouwer en de toezichtsfase van de overheid.

De commissie concludeert dat het zeer onwenselijk is vanuit het streven naar duidelijkheid en rechtsgelijkheid dat gemeenten een 'lokale kop' op de landelijke regelgeving zetten.

Het is uit den boze om eisen te stellen die boven het landelijke minimumniveau van het Bouwbesluit uitgaan. Op terreinen waar gemeenten de autonomie hebben om voorschriften te geven, dient er alleen sprake te zijn van dergelijke lokale kop bij zeer zwaarwegende belangen voor die betreffende gemeenten. De commissie is van mening dat de transparantie van de lokale eisen kan worden vergroot door deze op te nemen in het digitale bestemmingsplan. De aanvrager kan dan niet meer worden verrast met aanvullende voorwaarden.

#### *3.3.2 Private dimensie: Te weinig integrale verantwoordelijkheid en te weinig kennis; hoofdconstructeur te smalle oplossing*

De bouwpraktijk voert te weinig integraal procesmanagement. Er wordt met diverse onderaannemers gewerkt en er vindt weinig tot geen integrale sturing over het gehele bouwproces plaats. De eindverantwoordelijkheid wordt niet genomen. Ook de bouwmanagementbureaus vervullen deze rol niet of te weinig. Weliswaar lijken alle betrokken partijen zaken als constructieve veiligheid van groot belang te achten, maar geen enkele partij acht zichzelf primair verantwoordelijk voor het voldoen aan de voorschriften daarvoor.

Een ander aandachtspunt aan de private kant is de beleefde toedeling<sup>3</sup> van verantwoordelijkheden in de bouwketen tussen opdrachtgever, uitvoerder en de uiteindelijke eigenaar. Formeel gesproken is die verdeling van verantwoordelijkheden duidelijk. Ten principale rust bij de vergunninghouder de verantwoordelijkheid dat aan de voorschriften wordt voldaan. Na realisatie is de eigenaar hiervoor verantwoor-

<sup>3</sup> mr. ir. S. Gambon, Constructieve Veiligheid in juridisch perspectief, Tijdschrift voor Bouwrecht, nr 4, april 2008

delijk. Kennelijk wordt dit niet zo ervaren. Het is opvallend dat opdrachtgevers en eigenaren zo weinig waarborgen van de bouwende partijen vragen. Opdrachtgevers (en/of tevens eindgebruikers) lijken zich niet altijd bewust van deze verantwoordelijkheid en kunnen weinig tot geen invulling aan die verantwoordelijkheid geven. Daardoor werkt de private keten in het huidige proces onvoldoende aan de borging van kwaliteit.

Tijdens de rondetafelgesprekken kwam tevens naar voren dat er in de bouwsector te weinig kennis is van de inhoudelijke eisen van het Bouwbesluit. De meeste bouwkundige opleidingen (op MBO, HBO en TU-niveau) besteden te weinig aandacht en tijd aan het goed kunnen toepassen van de eisen. De bouwpraktijk zelf investeert weinig in inhoudelijke kwaliteit en net zo min in kennis van integraal management.

De commissie stelt vast dat de marktpartijen nu nog te weinig doen om de integrale verantwoordelijkheid daadwerkelijk te organiseren. In het verleden heeft op het terrein van de constructieve veiligheid een aantal incidenten plaats gevonden. Te denken valt aan de instortende balkons in Maastricht en de bouwfouten op het Bos en Lommerplein in Amsterdam. Door diverse partijen is aangegeven dat complexe initiatieven voor bouwopgaven een hoofdconstructeur zouden moeten hebben. Een hoofdconstructeur coördineert en controleert de gekozen en aangebrachte constructies van verschillende materialen en verschillende uitvoerders in ontwerp- en uitvoeringsfase, maar dat is nog geen coördinatie van het gehele bouwproces.

De commissie is van mening dat het aan marktpartijen is om te bepalen hoe deze coördinatie wordt georganiseerd. Zij pleit dan ook niet voor het verplicht aanstellen van een hoofdconstructeur. Er zijn in de ogen van de commissie ook andere oplossingen mogelijk. De bouwpraktijk moet hier vrij in zijn. Het gaat erom dat er een kwalitatief goed proces is en dat verantwoordelijkheden helder zijn. Certificering kan hierbij waarborgen bieden. Deze benadering past in de sturingsfilosofie waarbij vertrouwen en verantwoordelijkheid centraal staan. Daarnaast wijst de commissie er op dat het bij bouwregelgeving niet alleen gaat om constructieve veiligheid. Denk bijvoorbeeld ook aan duurzaamheidseisen, arboveiligheid, brandveiligheidseisen en gezondheidseisen. Het gaat om het invullen van de integrale verantwoordelijkheid van het gehele bouwproces. De vergunninghouder heeft formeel die totale integrale verantwoordelijkheid ten aanzien van alle geldende eisen.

De commissie concludeert dat het van essentieel belang is dat bouwopleidingen en bouwpraktijk meer investeren in kennisoverdracht in het reguliere curriculum van de opleidingen en bijscholingsactiviteiten over het Bouwbesluit en integraal management.

## 3.4 Gebruik- en beheerfase

### 3.4.1 Publieke dimensie: verwachten we niet teveel van lokale overheden bij het toezicht?

Gedurende het toezicht in de gebruiksfase blijkt dat de overheden de toezichtrol summier kunnen invullen. Het is moeilijk om op het juiste moment op de juiste plaats te zijn om alles goed te controleren. Daarnaast is het aantal bouwprojecten bijzonder hoog; de gemeente kan niet op alle zaken toezicht houden. Bovendien is het nog maar de vraag hoe intensief dat toezicht moet zijn om het adequaat te kunnen noemen. Gemeenten moeten dus gelet op de schaarste van hun capaciteit werken met prioriteiten op basis van de grootste risico's: wat wordt wel en wat wordt niet gecontroleerd? Samenwerking tussen gemeenten vindt de commissie overigens van belang om de kwaliteit van het toezicht te waarborgen en de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verhogen.

Een bedreiging voor een risicogestuurde aanpak is de zogenoemde beginselplicht: de plicht om als overheid actie te ondernemen als een burger verzoekt om handhavend op te treden. De werkzaamheden zijn vaak erg tijdrovend. De vraag is altijd hoe die handhavingsverzoeken zich verhouden tot de echte prioriteiten en risico's; deze komen als gevolg van deze verzoeken vaak in het gedrang. De vraag is of de gemeente in dit soort gevallen echt met de grote risicovolle zaken bezig is. De steeds verder gaande juridificering tussen burgers lijkt de taak van de lokale overheden om daadwerkelijk een waarborgfunctie te bieden te dwarsbomen. De praktijk wijst uit dat het oplossen van geschillen tussen partijen zelden langs privaatrechtelijke weg plaats vindt. Dit is spijtig, omdat nu relatief veel gemeenschapsgeld in het oplossen van maatschappelijk relatief klein ongerief gaat zitten.

De commissie concludeert dat de overheid in de toezichtstaak zeker een waarborgfunctie ten aanzien van de veiligheid (op het terrein van de constructie en brand) en gezondheid heeft. De commissie erkent dat de gemeenten alleen haar taken kan uitvoeren door het stellen van prioriteiten. Hierbij is een herbezinning op de beginselplicht van gemeenten om actief te reageren op handhavingsverzoeken op zijn plaats.

### 3.4.2 Private dimensie: gebruik- en beheerfase

Gebouweigenaren zijn zelf verantwoordelijk om hun bezit blijvend te laten voldoen aan de voorschriften. Als alternatief voor het gebrekkig gemeentelijk toezicht in de gebruik- en beheerfase kan de commissie zich goed voorstellen dat instrumenten worden ontwikkeld, waarmee gebouweigenaren invulling kunnen geven aan die verantwoordelijkheid. Ook hier ziet de commissie de mogelijkheden van certificering. Denkbaar is een certificatieregeling, waarbij op basis van privaat toezicht wordt bepaald of een gebouw al dan niet voldoet aan de wettelijke vereisten. Wanneer er sprake is van een negatief oordeel kan het publieke bevoegd gezag gericht handhavend optreden.

De commissie concludeert dat een dergelijke benadering tegemoet komt aan het algehele principe van de commissie “Privaat wat kan, publiek wat moet”. Evenwel dient bij de uitwerking terdege rekening te worden gehouden met het toenemen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Slechts zeer zwaarwegende argumenten mogen leiden tot maatregelen die de administratieve lasten verhogen. Denkbaar is dat alleen eigenaren van gebouwen, waar sprake is van een duidelijk verhoogd risico, een keuringsplicht krijgen.

### 3.5 Beschouwing

Bij de analyse heeft telkens de vraag centraal gestaan of het huidige stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften uitvoerbaar en handhaafbaar is. Zijn de verantwoordelijkheden helder? Lopen bouwinitiatieven niet onnodig vertraging op? Op basis van de analyse heeft de commissie een reeks conclusies getrokken. Als rode draad door deze conclusies loopt de notie dat de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk de bouwpartners en overheden niet is toegesneden op de sturing van het complexe maatschappelijke proces, dat bouwen is.

Een aansprekend voorbeeld hiervoor is de vraag of de hoofdconstructeur wettelijk verplicht dient te worden gesteld. Vanuit het denkraam van de commissie is het aan de overheid om heldere en werkbare wettelijke kaders te stellen en het is aan de bouwpartners om hieraan invulling te geven, die hiervoor dan ook de ruimte krijgen. Een slepend debat over het al dan niet verplicht stellen van de hoofdconstructeur gaat voorbij aan deze verantwoordelijkheidsverdeling en maakt de discussie hierover zelfs mistig.

Dit inzicht is exemplarisch voor het steeds grotere gat dat gaapt tussen theorie en werkelijkheid van de bouwvoorschriften. Het risico daarbij is dat het maatschappelijke draagvlak op termijn verdamppt. Kern van de zaak is dat er in het geval van mislukte bouwprojecten en incidenten een mistig steekspel ontstaat over verantwoordelijkheden tussen overheid en bouwpraktijk, waarvan de burger en samenleving uiteindelijk de dupe zijn.

Op basis van de analyse en de hierop gebaseerde conclusies uit hoofdstuk 3 komt de commissie tot de volgende aanbevelingen.

## 1: Privaat wat kan, publiek wat moet

Als algemene aanbeveling reikt de commissie haar sturingsfilosofie aan. De commissie heeft de overtuiging dat aan de hand van deze sturingsfilosofie de komende periode het gehele stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften verder kan worden gemoderniseerd met als doel de lastendruk en vergunninglast merkbaar terug te dringen. Zoals eerder verwoord, veronderstelt deze benadering een terughoudende overheid, die kaders stelt en faciliteert. Vervolgens geeft zij ruimte en vertrouwen – gebaseerd op een scherpe en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling – aan marktpartijen. Als dat vertrouwen wordt beschaamd, zijn sancties aan de orde.

## 2: Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften

Het huidige stelsel hinkt teveel op twee gedachten: èn een integrale gemeentelijke beoordeling èn volledige verantwoordelijkheid bij het bouwbedrijfsleven. Door de integrale toets bij de vergunningverlening krijgt de overheid een grotere rol dan ze naar capaciteit en kwaliteit kan waarmaken. Tegelijkertijd nemen aanvragers en bouwpartijen in de huidige praktijk te weinig integrale verantwoordelijkheid.

De commissie stelt voor om de gemeentelijke preventieve toets op de Bouwbesluit-voorschriften bij de vergunningverlening af te schaffen. De bouwpraktijk moet meer investeren in de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit wordt bereikt. Concreet betekent dit dat aanvragers bij (nieuw)bouwprojecten moeten kunnen aantonen dat men het bouwplan integraal heeft gezien zodat wordt voldaan aan de technische voorschriften en men voldoende waarborgen heeft georganiseerd om het bouwproces integraal en continu te beheersen. Kaderstellende voorschriften, die ruimte bieden voor vertrouwen aan de bouwpartners, mogen niet leiden tot vrijblijvendheid. Wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, moet de overheid sancties kunnen opleggen.

De commissie onderkent dat het aanstellen van een hoofdconstructeur hierin een rol kan spelen, maar meent dat het verplicht stellen hiervan niet in de rede ligt. Het terrein van de constructieve veiligheid, waarop de hoofdconstructeur zich beweegt, vormt slechts een deel van de totale set aan eisen die in het gehele bouwproces moeten worden nageleefd. De hoofdconstructeur kan die totale verantwoordelijkheid niet dragen. Die blijft ten principale rusten bij de vergunninghouder. De commissie heeft meer vertrouwen in het verbeteren van het proces- en informatiemanagement van de betrokken bouwpartijen. Certificering kan hierbij een belangrijke rol spelen.

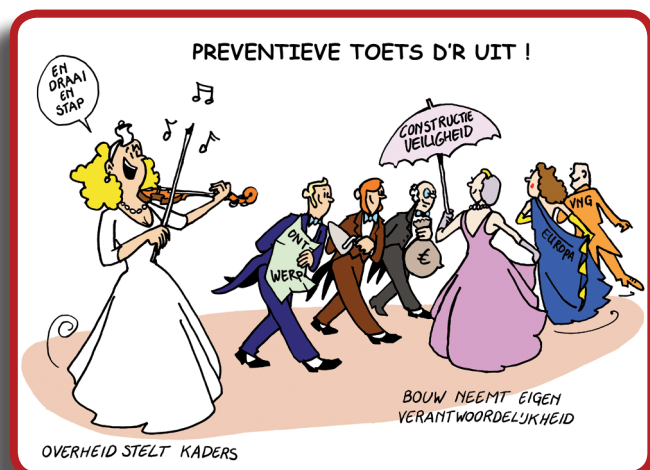
De Bouwbesluiteisen blijven uiteraard van kracht. Daarnaast moet men kunnen aantonen dat men het bouwproces goed op orde heeft. Dit vergt overigens van de bouwpraktijk meer investeringen in het ontwikkelen en bijhouden van relevante bouwtechnische kennis en expertise. De reguliere opleidingen zouden hier eveneens meer aandacht aan moeten schenken. Daarnaast zou het gebruik van een betrouwbare opleveringskeuring gestimuleerd moeten worden. De overdracht van de vergunninghouder naar de eerste eigenaar kan dan plaats vinden met de bijbehorende verantwoordelijkheid om blijvend aan de voorschriften te voldoen. Die komt met de ingebruikname immers bij de eigenaar te liggen.

De lokale overheid controleert de aanvragen niet meer integraal op het Bouwbesluit. De overheid voert toezicht op de procesbeheersing door de vergunninghouder. In de vergunningprocedure toetst de overheid nog wel aan het bestemmingsplan en aan de welstandsvereisten. De commissie is van mening dat de huidige figuur van het informele vooroverleg tussen initiatiefnemer en de gemeente nog steeds een meerwaarde heeft voor deze ruimtelijke aspecten en de haalbaarheid van het project.

Overigens moet de verlichting van de taken van de overheid bij de vergunningprocedure ook consequenties hebben voor de hoogte van de leges.

De commissie kan zich goed voorstellen dat een dergelijke gedachte niet van het ene op het andere moment in nieuw beleid kan worden omgezet. Niet alleen houdt het een indringende explicitering van verantwoordelijkheden in, ook veronderstelt het dat marktpartijen – groot en klein - de beschikking hebben over instrumenten om de verantwoordelijkheid te dragen voor het voldoen aan de voorschriften en het gehele bouwproces op orde te hebben.

De commissie beveelt daarom aan een uitgebreide praktijkproef te organiseren om de randvoorwaarden en de mogelijkheden te onderzoeken om gemeentelijke preventieve technische toetsing af te schaffen. In een dergelijke proef kan in het bijzonder de vraag worden betrokken in hoeverre het mogelijk is de (private) opleveringskeuring te introduceren.



### 3: Geen lokale kop op landelijke regelgeving: werk aan eenduidigheid

De commissie beveelt aan dat gemeenten geen nadere en aanvullende eisen stellen boven op landelijk geldende voorschriften. Het telkens voldoen aan lokaal verschillende eisen vormt een aanzienlijke kostenpost voor het bedrijfsleven.

Op de terreinen waar de lokale overheden autonoom zijn om zelf voorschriften stellen, beveelt de commissie aan deze zo eenduidig mogelijk te formuleren in dezelfde termen, op hetzelfde abstractieniveau en in hetzelfde document, bij voorkeur het bestemmingsplan. Doel is de transactiekosten te minimaliseren en een "level playing field" te bieden.

Op het nationale niveau beveelt de commissie aan - ter vermijding van strijdigheid en overlap in wet- en regelgeving - dat de Wabo (de wettelijke grondslag voor de Omgevingsvergunning) verder wordt ontwikkeld.

Met de huidige Wabo wordt gezorgd voor een procesmatige integratie van de vergunningprocedure. De commissie heeft begrepen dat inmiddels een motie is aanvaard om hierna ook een inhoudelijke afstemming te bereiken door de verschillende toetsingskaders uit de verschillende wetten en besluiten, die ten grondslag liggen aan de omgevingsvergunning, te integreren. De commissie is hierover verheugd. Dit levert een verdergaande betere dienstverlening op. Daarnaast wordt de rijksoverheid hierdoor gedwongen inconsistenties in de wet- en regelgeving op te lossen.



### 4: Garandeer de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving

Wet- en regelgeving is lang niet altijd even goed uitvoerbaar en handhaafbaar, ondanks de bestaande toetsen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van nieuwe wetten en regels. Ook vindt er te weinig invoeringsbegeleiding voor alle betrokken partijen plaats, zowel ten aanzien van de andere

handhavende overheden als de doelgroepen. De commissie beveelt aan meer gestructureerd aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid én aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van nieuwe wetgeving.



Hiertoe beveelt de commissie het volgende aan:

- Betrek uitvoerders en toezichthouders in een vroeg stadium bij initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving;
- Zorg voor een zorgvuldige invoering van nieuwe wetgeving richting uitvoerende overheden (zowel bestuur als ambtelijke apparaat).

### 5: Bevorder een vereenvoudiging van het bestemmingsplan

De commissie meent in zijn algemeenheid dat een bestemmingsplan veel meer dan nu kaderstellend en transparant de mogelijkheden voor het bouwen moet formuleren. De achterliggende idee is dat een ontwikkeling van "toelatingsplanologie" naar "ontwikkelingsplanologie" gewenst is: de overheid geeft binnen heldere kaders ruimte aan het ondernemerschap. De commissie meent dat er sprake is van een aantal knelpunten dat het verstarrend karakter van de huidige bestemmingsplannen veroorzaakt. Per knelpunt doet de commissie de volgende aanbevelingen om dit op te lossen.

#### a. Minder gedetailleerd

De commissie staat minder gedetailleerde bestemmingsplannen voor. Hierbij bestaat begrip voor het zorgvuldig in balans brengen van enerzijds de rechtszekerheid voor burgers en anderzijds de flexibiliteit voor initiatiefnemers.

De commissie beveelt een onderzoek aan, waarbij een bureau of een aantal bureaus in concurrentie een "voorbeeldbestemmingsplan" ontwikkelen dat gemeenten kunnen gebruiken bij hun afweging hoe gedetailleerd een bestemmingsplan moet zijn.



### b. Hogere transparantie in bestaande bestemmingsplannen

De commissie heeft in haar analyse erop gewezen dat de nieuwe Wro een positief perspectief schetst van globalere bestemmingsplannen die beter passen bij de voorgestane ontwikkelingsplanologie. Echter, die globalere bestemmingsplannen ontstaan pas na verloop van tijd, terwijl de nieuwe wet van meet af aan minder ontheffingsmogelijkheden kent.

Op basis van de conclusie dat pas op termijn de effecten van de nieuwe Wro voor bestaande bestemmingsplannen merkbaar zullen worden, beveelt de commissie aan de ontheffingsmogelijkheden voor een bepaald aantal jaren te verruimen, opdat regulering, proceduretijd en lasten in ieder geval niet toenemen.

### c. Verhoogde uniformiteit

Voor de leesbaarheid van bestemmingsplannen is het van belang dat bestemmingsplannen op een eenduidige manier zijn opgebouwd en dat de bestemmingsaanduidingen en begrippen overal op dezelfde wijze zijn gedefinieerd. Met de invoering van de nieuwe Wro en de daarmee verbandhoudende verplichting tot digitalisering komt er wel een uniformering in de opbouw van een bestemmingsplan en de bestemmingsaanduidingen maar bestaat er nog geen uniform te hanteren begrippenkader.

De commissie beveelt aan dat landelijke afspraken worden gemaakt over de definiëring van de in bestemmingsplannen gehanteerde begrippen en meetmethoden. Dit betekent overigens niet dat hiervoor de rijksoverheid automatisch als eerste aan de lat staat. Met normalisatie en certificatie kunnen juist marktpartijen evengoed tot beter dergelijke afspraken maken.

### d. Minder slepende procedures

In recente initiatieven voor nieuwe de wetgeving, zoals de nieuwe Wro en de Wabo, komen steeds meer waarborgen tot stand om beroepsprocedures alleen open te stellen voor belanghebbenden. Een willekeurige “derde” kan niet in beroep gaan en daarmee procedures nodeloos verlengen. De

commissie doet de volgende aanbevelingen ter bestrijding van slepende procedures.

- De term belanghebbend zou enger gedefinieerd moeten worden. In de ogen van de commissie dient de jurisprudentie hieraan invulling te geven. Daarnaast kunnen – in lijn met het rapport van de commissie Elverding - veel bezwaar- en beroepsprocedures wellicht worden voorkomen door in de verkenning en planfase zorgvuldiger te werk te gaan. Veel zaken die in deze fase onvoldoende aandacht krijgen (zorgvuldigheid in het proces, dan wel reeds anticiperen op wettelijke eisen), geven vaak uiteindelijk problemen in de realisatiefase.
- Een correcte toepassing van het zogenoemde relativiteitsvereiste biedt verder soelaas. Hierdoor kunnen belanghebbenden alleen bezwaar maken tegen die onderdelen waar zij daadwerkelijk in hun belang worden geschaad.
- Ook het aantal momenten waarop belanghebbenden bezwaar kunnen aantekenen dient te worden ingeperkt.
- Ten slotte kan ook de zogenoemde ‘bestuurlijke lus’ uitkomst bieden. De rechter kan in dat geval een tussenuitspraak doen. Het bestuursorgaan kan het besluit dan nader motiveren of aanpassen, voordat de rechter tot zijn einduitspraak komt.

## 6: Creëer experimenteerruimte voor gebiedsconcessies

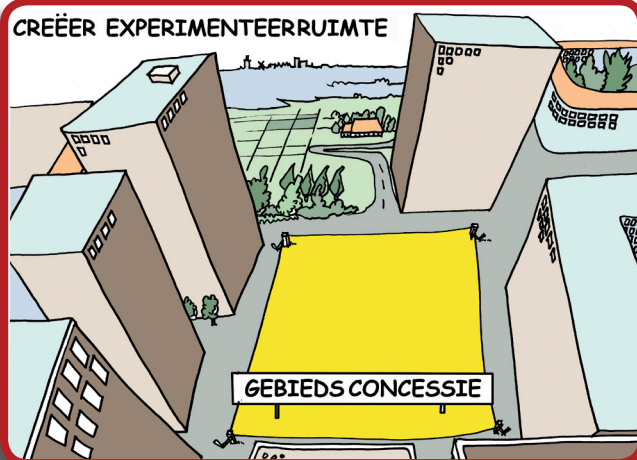
Gebiedsontwikkeling is weliswaar gericht op realisatie van woon- en werklandschappen maar voordat de schop in de grond kan is door de bank genomen veel tijd verstreken. De tijd die nodig was om in Berlijn een nieuw stadscentrum te bouwen, is bij ons nodig om in de Overdiepse polder enkele terpen aan te leggen en een dijk te verleggen. De oorzaak van de relatieve traagheid ligt in geworstel met EU-aanbestedingsregels, bestuurlijke drukte vanaf het initiatief tot het onderhoud, politieke discontinuïteit op alle niveaus en een hybride sturingsmodel. Het zweeft tussen het Rijnlandse model (continu publiek-privaat overleg) en het Angelsaksische model (heldere scheiding publiek en privaat), met als gevolg onhelderheid over de integrale verantwoordelijkheid. Juist deze onduidelijkheden komen het vertrouwen tussen overheden en bouw niet ten goede.

Om te ontdekken of en hoe het fundamenteel anders kan, is experimenteerruimte voor gebiedsconcessies nodig. Een gebiedsconcessie is een instrument waarbij publieke partijen de volledige verantwoordelijkheid hebben voor het proces tot en met een structuurvisie. Daarna nemen private partijen het stokje over. Overheden en marktpartijen doen zo beiden waar ze goed in zijn: stellen en legitimeren van kaders respectievelijk innoveren en ondernemen. Met deze benadering worden publieke doelen sneller en innovatiever gerealiseerd, zo blijkt in andere EU-lidstaten. In bijlage 3 worden de verschillende stappen toegelicht van een proces dat uitgaat van een gebiedsconcessie.

Experimenteerruimte voor gebiedsconcessies past naar verwachting voor een belangrijk deel binnen de Grondexploitatiewet en de nieuwe Wro. Dit moet echter nader worden onderzocht. Waar niet het hele instrument in ontwikkeling binnen de wettelijke kaders past, pleit de commissie voor experimenteerruimte. Hiermee zijn de betreffende gebieden concreet geholpen en kunnen vanuit de praktijk nieuwe procedures worden ontwikkeld. Eventueel hiervan later af te leiden wetgeving is dan al beproefd in de praktijk van enkele experimenten. De commissie ziet gebiedsconcessies als een ultiem instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling, heldere verantwoordelijkheden en herstel van vertrouwen tussen overheden en de bouwwereld.

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

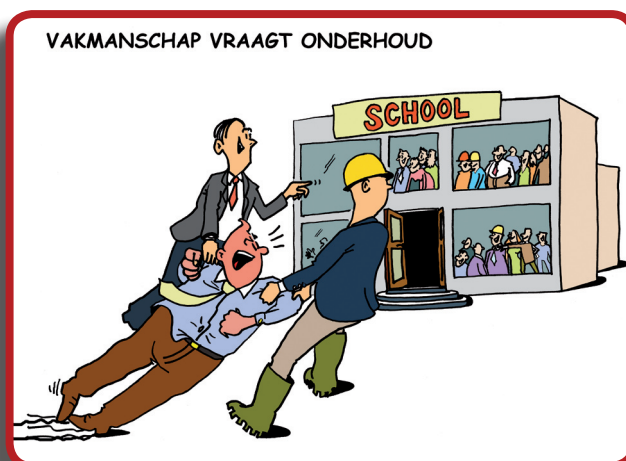
1. Creëer rechtsgeldige experimenteerruimte voor drie gebiedsconcessies: één voor een binnenstedelijke woonwerk opgave, één voor een multifunctionele uitleglocatie en één voor een multifunctionele landelijke opgave. Voor de laatste opgave hebben lokale en regionale overheden van het Noord-Limburgse gebied Ooijen Wanssum zich gezamenlijk al kandidaat gesteld voor een experiment. Ook voor de andere opgaven is serieuze belangstelling getoond.
2. Legitimeer en steun de experimentele gebiedsconcessies door adequaat te reageren op eventueel wetgevingstechnische obstakels.
3. Reflecteer op ervaringen met de eerste gebiedsconcessies, opdat verbeterpunten kunnen worden doorgevoerd in een volgend aantal experimenten.
4. Indien succesvol kunnen gebiedsconcessies zo vanuit de praktijk uitgroeien tot een goed wettelijk instrumentarium binnen de nieuwe Wro.



## 7: Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen

Tot slot grijpt de commissie terug op de eerste aanbeveling. Het gehele bouwproces is naar zijn aard voor zowel de

bouwpartners als voor de overheid een complexe technisch-juridische opgave met vaak lastige bestuurlijke afwegingen. In haar analyse bevestigt de commissie dit beeld. De commissie doet, gebaseerd op haar sturingsfilosofie "Privaat wat kan, publiek wat moet", een aantal aanbevelingen om hierin verlichting te brengen. Feit blijft dat de commissie vaststelt dat het bouwen in zijn algemeenheid nooit eenvoudig zal zijn. Sterker, indachtig de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen in het rapport, zullen bouwprocessen ook niet minder ingewikkeld worden. De commissie meent dat naast de aanbevelingen om het bouwproces te stroomlijnen er aandacht nodig is om de professionaliteit en het kennisniveau van alle betrokkenen in het bouwproces te verhogen. Het is immers snel opgeschreven dat de bouwpraktijk moet investeren in kennis en het daadwerkelijk dragen van verantwoordelijkheid of dat het lokaal bestuur kaderstellend een gebied in concessie moet uitgeven. In de praktijk zal dat niet vanzelf gaan. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat er sprake is van een tekort aan kennis en kunde van betrokkenen.



De commissie beveelt aan hier specifieke aandacht voor te hebben. Hieraan kan langs verschillende lijnen invulling worden gegeven, zoals het bevorderen dat op universiteiten en HBO-instellingen op de bouw gerichte opleidingen worden verzorgd, die niet alleen ingaan op de technische aspecten van de wet- en regelgeving, maar ook op integraal procesmanagement van het bouwen, indachtig de voorgestelde rolverdeling tussen overheid en bouwpartners.

Ook beveelt de commissie aan dat overheid en bouwpartners gezamenlijk investeren in kennismanagement en in een 'portal' die digitaal toegang biedt tot alle verzamelde relevante juridische informatie die voor het bouwen in brede zin van belang is.

Daarnaast is het zaak dat zowel aan de publieke als aan de private kant werk wordt gemaakt van permanente scholing met aandacht voor de essenties van gebiedsontwikkeling en de inrichting van processen die nodig zijn voor duurzame realisaties.





### 1. Sybilla Dekker, voorzitter

Sybilla Dekker is oud-minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in Balkenende II en III. Daarvoor was zij ondermeer algemeen directeur van de AWWN. Nu bekleedt zij commissariaten en bestuursfuncties bij bedrijven en organisaties.

### 2. Peter van Rooy

Peter van Rooy is Associé Habiforum en oprichter / directeur van adviesbureau Accanto. Dit bureau is actief op het terrein van de gebiedsontwikkeling. Verder is hij associé Nirov en projectleider NederLandBovenWater. Hij is reeds twintig jaar betrokken bij strategie- en beleidsvorming op het gebied van ruimte en water.

### 3. Petra van Oosterbosch

Petra van Oosterbosch is hoofd vergunningen van de gemeente Zwolle.

### 4. Marga Waanders

Marga Waanders is wethouder in de gemeente Leeuwarden. In haar portefeuille zit o.a. ruimtelijke ordening, grondzaken en vastgoed. Zij is lid van de PvdA.

### 5. Marlies Pernot

Marlies Pernot is algemeen directeur van Vereniging Eigen Huis. Daarvoor was zij lid van de Raad van Bestuur van Energie Noord West N.V. Daarvoor heeft zij elf jaar gewerkt in diverse managementfuncties bij KPN N.V.

### 6. Riek Bakker

Riek Bakker is medeoprichter van het bureau BVR, een adviesbureau voor stedelijke ontwikkeling, landschap en infrastructuur. Tevens is zij hoogleraar stedenbouwkunde aan de Technische Universiteit Eindhoven.

### 7. Gem Bot

Gem Bot is directeur van de Bot Bouwgroep.

### 8. Peter van Buuren

Peter van Buuren is lid van de Raad van State i.b.d. en hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

### Secretariaat

Patricia Palmen (Ministerie van VROM)  
Kees Henderson (Ministerie van VROM)  
Rolf Moester (Ministerie van EZ)



## BIJLAGE 2: DEELNEMERSLIJST RONDETAFFELCONFERENTIES

### Deelnemers eerste rondetafelbijeenkomst, 6 februari 2008

A.C. Borst Bouw BV	dhr. T. Borst
Adviesburo Nieman B.V.	dhr. H.M. Nieman
Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL)	dhr. Mreijen
Aedes vereniging van woningcorporaties	dhr. M. Georgius
AM Regio Zuid	dhr. Scheffers
Ballast Nederland	dhr. J Oldenkamp
Ballast Nederland Bouw Speciale Projecten	dhr. L. Beuckens
Betonvereniging	dhr. D. Stoelhorst
BNA	dhr. A. Pastoors
BOAW Consultants	dhr. R.J. Wijnands
Bouwbedrijf De Vries en Verburg B.V.	dhr. E.Hogendoorn
Bouwbedrijf E.van Rooy BV	dhr. E. van Rooy
Bouwbedrijf van Baalen-Poley	dhr. P.M. van Baalen
Bouwend Nederland	mw. C.W. van Willigen
Bouwend Nederland	dhr. P.J.M.W. Clerx
Bouwfonds Property Development	dhr. W.C.T.F. de Zeeuw
BV Radix & Veerman	dhr. O. Veerman
BVR Groep	dhr. A.J.P.M.G. Wirken
CAE Nederland BV Adviseurs in Bouwtechniek	dhr. J.A. Ketel
Commissie Fundamentele Verkenning Transport	dhr. K.J. Noordzij
Confederatie van gespecialiseerde aannemers (CONGA)	dhr. W. van der Maas
DOK Architecten	mw. L. van der Pol
EZ / Directie Ondernemen, account Bouw	dhr. R.H.J. van Pelt
Federatie Welstand	dhr. Ph.B.M. ten Cate
Federatie Welstand	dhr. Van den Meieracker
FOSAG	dhr. E.Kruiderink
GDA BV	dhr. B. Tuinstra
GEM Saendelft	dhr. T. Zeegers
Gemeente Almere	dhr. J.G. van Leeuwen
Gemeente Den Haag	dhr. W.M. Beuzekom
Gemeente Landgraaf	dhr. J.M.C. Rijvers
Gemeente Moerdijk	mw. W. Dirken
Gemeente Utrecht	dhr. E. van Kuilenburg
IMD Raadgevende Ingenieurs	dhr. R. Wiltjer
InterConcept	dhr. E. Houtman
InterConcept	dhr. H. Huibers
Kiwa Certificatie en Keuringen	dhr. R. Meijburg
Meged Engineering & Consultancy	dhr. D.G. Mans
Ministerie van LNV	mw. H.C. Huijjer
Onderzoeksinstituut Technische Bestuurskunde	dhr. H. Visscher
Organisatie van Advies- en Ingenieursbureaus (ONRI)	dhr. P. Oortwijn
Panagro	dhr. G. Bac
Platform Transitie Gebouwde Omgeving (PEGO)	dhr. P. Schuthof
Provincie Limburg	dhr. J.A.B. Molleman
PSI-Bouw	dhr. H. van der Horst
Regiegroep Regeldruk	dhr. H.A.M. Grol
Regieraad Bouw	mw. J. Schlangen
Rudy Uytenga Architectenbureau BV	dhr. R. Uytenga
Staatssecretaris van Economische Zaken	dhr. F. Heemskerk
Stichting Vivare	dhr. R. Jansen
TU Delft	dhr. A.F. Thomsen
UBA Bouw B.V.	dhr. A.J. Schuilenburg
UNETO-VNI	dhr. H.H.F.M. van den Oever
VACpunt Wonen	mw. H.J. Werner
Van Wijnen Projectontwikkeling Noord BV	dhr. J. van Donderen

## Vervolg Deelnemers eerste rondetafelbijeenkomst, 6 februari 2008

Van Zeeland Architecten & Bouwbesluit Adviseurs	dhr. H.H. van Zeeland
Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	dhr. J.D. Berghuijs
Ver. Handelaren in Bouwmaterialen in Nederland (HIBIN)	dhr. G. Smit
Vereniging Bouw- en Woningtoezicht	dhr. H.G. Beekhuis
Vereniging Bouw- en Woningtoezicht	dhr. G.J. van Leeuwen
Vereniging Metalen Ramen en Gevelbranche (VMRG)	dhr. G.J.J. Lieverse
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	dhr. A.L. Elsveld
VNO-NCW	mw. S. Verweij
Vreugdenhil Consultancy	dhr. J. Vreugdenhil
VROM	dhr. M. van der Klooster
VROM / Bouwregelgeving	dhr. H. Boschloo
VROM / DG Ruimte	mevr. E. Woestenenk
VROM / Wabo (Omgevingsvergunning)	mw. J. de Vroom
W.T. Kok Aannemersbedrijf	dhr. W.T. Kok
Wethouder Gemeente Zwolle	dhr. G.J. Piek
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	mw. S.M. Dekker
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	mw. M.C.M. Waanders
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. G.J.P. Bot
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	mw. P.G.M. van Oosterbosch
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. P.J.J. van Buuren
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. P.T.J.C. van Rooy
VROM / Secretariaat Commissie	mw. P. Palmen
VROM / Secretariaat Commissie	dhr. K. Henderson
EZ / Secretariaat Commissie	dhr. R.G. Moester

## Deelnemers tweede rondetafelbijeenkomst, 14 april 2008

Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL)	dhr. Mreijen
Adviesburo Nieman B.V.	dhr. H.M. Nieman
Allianz Global Risks Nederland	dhr. F. Schipper
Ballast Nedam Bjuw Speciale Projecten	dhr. L. Beuckens
BNA	dhr. A. Pastoors
Bouwbedrijf E.van Rooy Ehv. BV	dhr. E. van Rooy
Bouwend Nederland	dhr. L.C. Brinkman
Bouwend Nederland	dhr. B.D. Gieskens
Bouwend Nederland	dhr. P.J.M.W. Clerx
Bouwfonds Property Development	dhr. W.C.T.F. de Zeeuw
BV Radix & Veerman	dhr. O.P.J. Veerman
BVR Groep	dhr. A.J.P.M.G. Wirken
BVR Groep	dhr. J. Vromans
Commissie Fundamentele Verkenning Transport	dhr. K.J. Noordzij
CROW	dhr. W. Suy
Dijkgraaf Peel- en Maasvallei	dhr. H. van Alderwegen
EZ / Regiegroep Regeldruk	dhr. H.A.M. Grol
EZ / secretariaat Commissie Transportbelemmeringen	dhr. S.E.P. Raes
GEM Saendelft	dhr. T. Zeegers
Gemeente Almere	dhr. J.G. van Leeuwen
Gemeente Den Haag	dhr. W.M. van Beuzekom
Gemeente Moerdijk	mw. W. Dirken
Gemeente Utrecht	dhr. E. van Kuilenburg
InAxis, Cie Vernieuwing Openbaar Bestuur	dhr. P. van Hal
Instituut voor Bouwrecht	mw. M.A.B Chao-Duivis
InterConcept	dhr. E. Houtman

## Vervolg Deelnemers tweede rondetafelbijeenkomst, 14 april 2008

InterConcept	dhr. H. Huibers
Kiwa Certificatie en Keuringen	dhr. R. Meijburg
Kristal Vestiging Amsterdam	mw. P. van Oord
Kuiper Bouwgroep	dhr. H. Winters
Meged Engineering & Consultancy	dhr. D.G. Mans
Ministerie van Economische Zaken	mw. J.F.M. Verwegen
Ministerie van Economische Zaken	dhr. R.H.J. van Pelt
Ministerie van LNV	mw. E.C. Huijjer
Nederlands Verbond Toelevering Bouw	dhr. G.H. van Egerschot
Onderzoeksinstituut Technische Bestuurskunde	dhr. H. Visscher
Panagro	dhr. G. Bac
Provincie Limburg	dhr. G. Driessen
Provincie Limburg	dhr. J.A.B. Molleman
Regieraad Bouw	dhr. A. Karssen
TU Delft	dhr. D.M. Gielen
UBA Bouw B.V.	dhr. A.J. Schuilenburg
Uneto-VNI	dhr. H.H.V.M. van den Oever
Van Wijnen Projectontwikkeling Noord BV	dhr. J. van Donderen
Van Zeeland Architecten & Bouwbesluit Adviseurs	dhr. H.H. van Zeeland
Verenging Bouw- en Woningtoezicht	dhr. H.G. Beekhuis
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	dhr. A.L. Elsveld
VNO-NCW	dhr. J. Klaver
Vreugdenhil Consultancy	dhr. J. Vreugdenhil
VROM / Wabo (Omgevingsvergunning)	mw. J. de Vroom
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	mw. S.M. Dekker
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. G.J.P. Bot
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. P.J.J. van Buuren
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	mw. P.G.M. van Oosterbosch
Commissie Fundamentele Verkenning Bouw	dhr. P.T.J.C. van Rooy
VROM / Secretariaat Commissie	dhr. K. Henderson
VROM / Secretariaat Commissie	mw. P. Palmen
EZ / Secretariaat Commissie	dhr. R.G. Moester



## BIJLAGE 3: NADERE UITWERKING INRICHTING EXPERIMENTEERRUIMTE “GEBIEDSCONCESSIES”

1. Publieke voorverkenning naar aanleiding van een initiatief. Beoordelen van het initiatief op urgenties, ambities en condities.
2. Publieke verkenning met consultaties van betrokkenen en belanghebbenden. Ontwikkelen van oplossingsstrategieën en beoordeling op haalbaar, betaalbaar en duurzaam. Kiezen van een voorkeursstrategie.
3. Publieke overeenstemming over één bevoegd gezag.
4. Publieke verkorte planstudie voor uitwerking van de voorkeurstrategie tot een concept structuurvisie voor het gebied.
5. Proces van formele democratische legitimatie van de concept structuurvisie door het bevoegde gezag. Open marktconsultatie met respect voor aanbestedingsregels.
6. Vaststellen van de structuurvisie en nemen van een projectbesluit. Vertalen van de structuurvisie naar een concessiekader.
7. Eenmalige beroepsmogelijkheid tot en met Raad van State.
8. Proces van aanbesteding.
9. Gunning zijnde het toelatingsbesluit inclusief een bundel met alle benodigde vergunningen. In de concessieovereenkomst ook aandacht voor procesafspraken en een jaarlijkse openbare verantwoordingsdag.
10. Het geselecteerde private consortium vervolgt het proces, realiseert en doet beheer en onderhoud gedurende een bepaalde periode. Het publieke bevoegde gezag zorgt voor tijdige wijziging van bestemmingsplan of inpassingsplan.

Illustraties

Beeldleveranciers

Grafische Vormgeving

Sanne Asselman





