

Vergaderjaar 2021–2022

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 56

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 mei 2022

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de brief van 27 januari 2022 inzake de beleidsdoorlichting van artikel 4.2 van de Rijksbegroting BZK (Kamerstuk 30 985, nr. 53).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 mei 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Hagen

De adjunct-griffier van de commissie,
Honsbeek

Vragen en antwoorden

1.

Hoeveel bouwprojecten in de periode 2015–2020 hebben stilgelegen of last gehad van stikstofproblematiek?

In genoemde periode hebben woningbouwprojecten pas last gekregen van stikstofproblematiek na de PAS-uitspraak op 29 mei 2019. Uit rekenexercities valt af te leiden dat bij benadering meer dan de helft van de woningbouwprojecten in de vergunningfase te maken heeft gekregen met stikstofbeperkingen. Bij die projecten moesten maatregelen worden genomen om stikstofuitstoot te reduceren, hetgeen vermoedelijk heeft geleid tot vertraging in de oplevering.

2.

Welke gevolgen hebben de al dan niet toegenomen stikstofrestricties gehad voor de (minimum) bouwkwaliteit?

De stikstofrestrictie ziet op de locatie om ergens te bouwen, niet op de wijze waarop gebouwd wordt. Er zijn daarmee dus geen gevolgen voor de bouwkwaliteit.

3.

Het Bouwbesluit wordt aangepast naar aanleiding van Europese regelgeving: hoe vaak gebeurt dit en welke gevolgen heeft dit voor kwaliteitseisen?

De onderzoekers geven in hun rapport aan dat van de dertien wijzigingen tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2021, zes daarvan zijn ingegeven vanuit Europese richtlijnen. Alle wijzigingen die zijn doorgevoerd hebben betrekking op duurzaamheidseisen. Bij omzetting van een Europese richtlijn naar nationale regelgeving wordt er altijd voor gezorgd dat het kwaliteitsniveau op peil blijft of verbetert. Indien vanuit de EU hogere eisen zijn gesteld, zijn de eisen in het Bouwbesluit ook naar boven bijgesteld.

4.

Hoe zwaar wegen milieuregels mee in het bepalen van de kwaliteitsnorm in bouwreglementen?

In het Bouwbesluit 2012 en het toekomstige Besluit bouwwerken leefomgeving is een afzonderlijk hoofdstuk geweid aan milieuregels die zien op energiezuinigheid en de milieuprestatie van het gebouw. Daarmee worden landelijke milieueisen gesteld en maken die eisen integraal onderdeel uit van de kwaliteitseisen die aan gebouwen worden gesteld. Er wordt in de regelgeving niet meer gewicht toegekend aan een of enkele regels. Het zijn minimeisen waaraan te allen tijde moet worden voldaan.

5.

Wat is de samenstelling van de Juridisch Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) met betrekking tot de verschillende belangen? Is er een balans in de belangen van de gebruikers, uitvoerders van bouwwerkzaamheden en opdrachtgevers?

In het onderzoeksrapport (p.19) wordt de samenstelling van de OPB en JTC toegelicht. Beide gremia bestaan uit personen die afkomstig zijn uit belangenorganisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van bouwwerken en organisaties van toezichthouders. Er is geen evenredige

afvaardiging van gebruikers, uitvoerders en opdrachtgevers maar op deze wijze zijn alle betrokken partijen in het bouwproces wel vertegenwoordigd. Een evenredige vertegenwoordiging is ook niet nodig omdat besluitvorming in beide gremia in het algemeen plaatsvindt op basis van consensus.

6.

Worden de verschillende maatregelen ook in de JTC en het OPB tegen elkaar afgewogen? En welke rol spelen de kosten bij de weging tussen de verschillende alternatieven?

Aan wijzigingen van de bouwregelgeving ligt in het algemeen een onderzoeksrapport van deskundigen ten grondslag met daarin een onderbouwing van de wijziging en de keuze voor bepaalde eisen. Aan de hand van deze rapporten vraagt het ministerie vervolgens advies aan het JTC/OPB. Zowel in de rapporten als in de behandeling bij het JTC/OPB kan aandacht zijn voor alternatieven of kosten. Zie verder ook het antwoord op vraag 7.

Van belang is verder om op te merken dat in het Bouwbesluit in het algemeen geen specifieke maatregelen worden voorgeschreven, maar gewerkt wordt met prestatie-eisen en het aan de initiatiefnemer wordt gelaten hoe (met welke maatregelen) aan deze eisen wordt voldaan. Daarnaast kent het Bouwbesluit het principe van gelijkwaardigheid, waardoor men ruimte heeft om te kiezen voor alternatieve oplossingen.

7.

Worden ook de totale maatschappelijke kosten in kaart gebracht? En hoe wordt de proportionaliteit van maatregelen beoordeeld?

Bij iedere wijziging van de bouwregelgeving worden de financiële effecten in kaart gebracht voor bedrijven, burgers en overheden. Ook wordt iedere wijziging met het bijbehorende rapport over de financiële effecten voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). De ATR hanteert daarbij een toetsingskader waarbij ook gekeken wordt naar nut en noodzaak van de regelgeving en minder belastende alternatieven. In de algemene nota van toelichting bij iedere wijziging wordt informatie gegeven over de financiële effecten en wordt ook ingegaan op het ATR-advies.

8.

Hoe kijkt u aan tegen het toevoegen van onafhankelijke inbreng van wetenschappers?

Uit het evaluatie-rapport van Berenschot volgt dat door verschillende gesprekspartners de onafhankelijke inbreng van bijvoorbeeld de wetenschap wordt gemist in het JTC/OPB. Ik ga het Berenschot rapport nog bespreken in de eerstvolgende JTC/OPB-ronde en vraag daarbij ook aandacht voor deze bevinding. Los daarvan kan ik al melden dat de voorzitter van het OPB hoogleraar is bij de TU Delft en dat TNO (toegepast wetenschappelijk onderzoek) deelneemt aan de JTC.

9.

Hoe beoordeelt u dat het Bouwbesluit steeds complexer wordt door de toename van regels die in de praktijk met elkaar schuren? Kunt u reflecteren hoe dat tot op heden niet tot problemen leidt, maar wellicht in de toekomst wel?

Nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld naar aanleiding van Europese besluitvorming of maatschappelijke wensen, leidt er inderdaad toe dat het Bouwbesluit in de loop der jaren steeds complexer is geworden. Door het

zorgvuldig uitwerken van de nieuwe regelgeving in het Bouwbesluit, heeft dit tot op heden niet tot problemen heeft geleid. Omdat sprake is van steeds verder toenemende eisen die aan gebouwen worden gesteld, blijft dit voor de toekomst een aandachtspunt. Zo kan er bijvoorbeeld spanning ontstaan tussen de energieprestatie en milieuprestatie van een gebouw. Bij een strengere energieprestatie-eis is bijvoorbeeld extra isolatiemateriaal nodig of extra zonnepanelen. Dit leidt dan tot toepassing van meer materialen bij nieuwbouw, wat negatief is voor de milieuprestatie. Hierdoor kunnen deze eisen in de toekomst met elkaar gaan schuren, zoals bedoeld in de evaluatie van Berenschot.

10.

Zijn er andere mogelijkheden om het mogelijk tussentijds moeten ophogen van de begroting te ondervangen, anders dan een risicoreservering?

Binnen de systematiek van de rijksfinanciën is er geen instrument voorhanden om dit anders te ondervangen. Daarbij is het binnen de rijksfinanciën gebruikelijk dat de budgetten gedurende het begrotingsjaar worden verhoogd of verlaagd. Dit gebeurt bij de 1e en 2e Suppletoire Begrotingen in het voor- en najaar.

11.

Hoe beoordeelt u de conclusie dat er feitelijk geen inzicht bestaat in de vraag of woningen en gebouwen voldoen aan het Bouwbesluit?

De gemeente is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de toetsing van de bouwplannen en het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving. De mate waarin wordt voldaan aan de bouwregelgeving wordt niet centraal bijgehouden. De invoering van de Wet kwaliteitsborging (Wkb) biedt echter de gelegenheid om wel landelijk inzicht in de naleving te creëren. Momenteel werk ik aan een plan van aanpak monitoring en evaluatie van de Wkb. Vanaf inwerkingtreding, die beoogd is op 1 januari 2023, zal onder andere worden gekeken naar de mate waarin er volgens de bouwregelgeving (vanaf dan het Besluit bouwwerken leefomgeving) wordt gebouwd. Een onafhankelijke kwaliteitsborger zal vooraf het bouwplan beoordelen en ten tijde van de bouw de bouwkwaliteit controleren. Voldoet het bouwwerk als het klaar is aan de regels dan bevestigt de kwaliteitsborger dit in een schriftelijke verklaring. Voldoet een bouwwerk niet dan informeert de kwaliteitsborger het bevoegd gezag (de gemeente) hierover. Ik ben voornemens om dit gedurende de eerste drie jaar na invoering van de Wkb te monitoren. Na drie jaar zal in opdracht van mij een evaluatie worden uitgevoerd. Op deze wijze wordt het mogelijk om de bouwkwaliteit landelijk te monitoren.

12.

Kunt u uiteenzetten in hoeverre het ontbreken van inzicht in de daadwerkelijke naleving van het Bouwbesluit problematisch is? Wat zijn de gevolgen hiervan op het gebied van veiligheid en klimaat?

Door Berenschot wordt inderdaad geconstateerd dat niet op basis van onderzoek aan te geven is of bouwwerken in Nederland voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. In het verlengde van deze constatering benoemen de onderzoekers echter ook dat alle geïnterviewden aangeven dat het Bouwbesluit mede leidt tot het gewenste kwaliteitsniveau van bouwwerken en dat het plausibel is dat het Bouwbesluit daar een doelmatig middel voor is. Dat in Nederland de kwaliteit en de naleving van de bouwregelgeving als gevolg van een toenemende complexiteit van de bouw en versnippering van het bouwproces kan worden verbeterd, is eerder al door mijn

ambtsvoorgangers geconstateerd. Dat was toen mede aanleiding voor de hiervoor genoemde Wkb.¹ Met de Wkb wordt beoogd dat nieuwe gebouwen steeds volledig voldoen aan de bouwregelgeving, waaronder de veiligheidseisen en de eisen voor energiezuinigheid.

13.

Hoe beoordeelt u het oordeel dat verbeterpunten onder de radar blijven of slechts naar voren komen bij incidenten als gevolg van het ontbreken van inzicht in de naleving van het Bouwbesluit?

Uit het onderzoeksrapport kan ik niet afleiden dat de onderzoekers tot het oordeel komen dat verbeterpunten onder de radar blijven of slechts naar voren komen bij incidenten. Zoals ik in mijn antwoord op de vragen 11 en 12 heb beschreven, werk ik aan een verbetering van de bouwkwaliteit door de invoering van de Wkb en zal ik de bouwkwaliteit monitoren en evalueren.

14.

Gelet op het feit dat beleidsdoorlichtingen eens in de vier tot zeven jaar worden uitgevoerd, en de Kamer pas in de periode van 2026–2029 meer inzicht krijgt in de vraag of bouwwerken in de praktijk voldoen aan de wettelijke eisen, kunt u de Kamer eerder dan de aangegeven periode inzicht geven in de naleving van het Bouwbesluit? Zo ja, op welk moment kan de Kamer dit verwachten?

Om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid en het functioneren van het stelsel van bouwregelgeving neem ik de aanbeveling over om een onderzoeksagenda op te stellen. De onderzoeken die daaruit voortvloeien zullen aan uw Kamer worden aangeboden. Daarnaast zal ik, zoals bij het antwoord op vraag 11 aangegeven, de naleving van de bouwregelgeving in het kader van de Wkb monitoren en evalueren. Ook de uitkomst van de evaluatie zal aan uw Kamer worden gezonden.

15.

Heeft u inzichtelijk welke bouwwerken voorlopig nog niet onder deze wet vallen? Zo ja, kunt u een beeld schetsen van de bouwkwaliteit van deze bouwwerken?

Alle bouwwerken vallen onder het Bouwbesluit. Mogelijk doelt u op de Wkb. De Wkb gaat vooralsnog alleen gelden voor alle bouwwerken in gevolgklasse 1. Dat zijn onder andere grondgebonden eengezinswoningen en bedrijfspanden met maximaal twee bouwlagen. Grotere en complexere bouwwerken zijn ingedeeld in gevolgklasse 2 en 3 en vallen nog niet onder de Wkb. Drie jaar na inwerkingtreding voor gevolgklasse 1 zal ik beoordelen of de Wkb ook van toepassing wordt op die gevolgklassen.

Over het algemeen genomen zijn er geen grote problemen bekend bij gebouwen in gevolgklassen 2 en 3. Dat is mede ingegeven doordat professionele opdrachtgevers op dit moment al veelal zelf toezicht op de bouw organiseren. Bij het grootste deel van de woningbouw is daarnaast controle aanwezig op de kwaliteit vanuit waarborginstellingen. Incidenten laten echter zien dat er wel kwaliteitsverbetering nodig is. Invoering van de Wkb kan daaraan bijdragen.

16.

Wanneer kan de Kamer de eerste voortgangsrapportage in het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verwachten? Is het mogelijk de tussentijdse beleidsdoorlichting Bouwbesluit hieraan te koppelen?

¹ Kamerstuk 34 453, nr. 3, p 5–11.

Zoals ik in antwoord op vraag 11 heb aangegeven zal ik na inwerking-treding van de Wkb het stelsel gaan monitoren en na drie jaar evalueren. Dat evaluatierapport zal tevens de eerste voortgangsrapportage zijn die uw Kamer ontvangt. Ik ben niet voornemens om een tussentijdse beleidsdoorlichting te verrichten met koppeling aan de Wkb-evaluatie. De Wkb zal afzonderlijk worden gemonitord en geëvalueerd.

17.

In welke mate kan het schuren van regels worden voorkomen door zo veel mogelijk vast te houden aan de oorspronkelijke opzet van het bouwbesluit, waarbij de te bereiken doelen worden omschreven in plaats van de middelen? Is het niet belangrijk dat de relevante actoren in de bouwsector de vrijheid behouden om het te bereiken doel op verschillende manieren te bereiken?

Ik deel uw mening dat het belangrijk is dat de bouwsector de vrijheid heeft om een gesteld doel op eigen wijze te bereiken. Daarom is het stellen van prestatie-eisen ook het uitgangspunt van het Bouwbesluit.