

Ede, 2 december 2021

Beoordeling externe deskundige over beleidsdoorlichting artikel 4.2. Bouwbesluit

Deze beleidsdoorlichting van artikel 4.2 van de begroting van BZK is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en kijkt terug op de periode van 2015 tot en met 2020. De te beantwoorden onderzoeksvraag daarbij luidde “In hoeverre is het beleid op bouwkwaliteit en bouwregelgeving gericht op het wettelijk waarborgen van een maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau van bouwwerken, doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 tot en met 2020?”

De teneur van deze beleidsdoorlichting is dat de processen gerelateerd aan artikel 4.2. goed op orde zijn en dat het Bouwbesluit zoals het nu voorligt gedragen, uitvoerbare en actuele regelgeving bevat. Ook wordt geconcludeerd uit de interviews met betrokkenen dat het Ministerie van BZK de juiste dingen doet en de dingen die ze doen, ook goed doen. BZK is toegankelijk en heeft het proces goed op orde zo staat op p. 36. Ten aanzien van de effectiviteit stellen de onderzoekers dat het aannemelijk is dat het Bouwbesluit uiteindelijk leidt tot bouwwerken die kunnen worden gekwalificeerd als veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig en dat de belasting voor het milieu beperkt is, zoals vastgesteld in het Bouwbesluit. Met andere woorden, gegeven deze beleidsdoorlichting is er alle reden om door te gaan op de gegane weg.

De 15 vragen die in het RPE centraal staan worden in deze beleidsdoorlichting achtereenvolgens beantwoord op basis van de beschikbare documenten en vooral op basis van interviews met deskundigen van de overheid en het bedrijfsleven. Op zich voldoet deze beleidsdoorlichting daarmee aan de eisen die in de RPE worden gesteld.

Toch wijkt deze beleidsdoorlichting af van de gangbare wijze waarop beleidsdoorlichtingen tot stand komen. Normaliter betreft een beleidsdoorlichting een meta-evaluatie van al het evaluatie-onderzoek dat de voorgaande vijf jaar is verricht naar de effectiviteit en doelmatigheid van (aspecten van) het beleid, waarbij de synthese daar een overkoepelend inzicht in geeft en leidt tot aanbevelingen betreffende de continuering van en wenselijke veranderingen in het beleid.

In deze beleidsdoorlichting geven de onderzoekers aan dat die aanpak hier niet mogelijk is, gegeven het ontbreken van dergelijke evaluaties van dit beleidsartikel in de afgelopen vijf jaar. Daarmee is de hoofdconclusie dat door het ontbreken van evaluatieonderzoek geen harde uitspraken over de doelmatigheid kunnen worden gedaan. Evenzo stellen de onderzoekers ten aanzien van de effectiviteit van dit beleid dat die gegeven het ontbreken van ex post onderzoek niet op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan worden bevestigd.

Terecht stellen de onderzoekers dat het Bouwbesluit van groot belang is voor het waarborgen van het maatschappelijk noodzakelijk minimum kwaliteitsniveau. Daarmee wordt naar mijn mening de belangrijkste conclusie en aanbeveling van deze beleidsdoorlichting dat er een onderzoeksagenda wordt ontwikkeld voor ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit en dat die ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, zodat in de volgende beleidsdoorlichting inzichtelijk is in welke mate bouwwerken voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau.

De uitvoering, controle en handhaving van het Bouwbesluit is complex gegeven het aantal partijen dat is betrokken bij de uitvoering van het Bouwbesluit en de controle en handhaving daarop. Ook hebben zich de afgelopen jaren incidenten voorgedaan waarbij achteraf werd geconcludeerd dat het bouwwerk niet conform het Bouwbesluit was gerealiseerd. De vraag doet dan op in welke mate de controle en handhaving daarin een rol heeft gespeeld, of die controle en handhaving structureel effectief en doelmatig zijn, welke issues daarin meespelen en tot welke aanpassingen dat eventueel noopt.

Dit lijkt des te meer zinvol, gegeven de bevinding dat waar wordt gesteld dat alle regels in het Bouwbesluit worden gedragen, daarbij wel de vraag opdoemt naar de integraliteit van het Bouwbesluit als geheel. Ook roepen de bevindingen over de waargenomen mogelijke neveneffecten van het Bouwbesluit de vraag op in welke mate verschillende regels schuren. Ten slotte kan het als een suboptimale beleidsuitkomst worden gezien dat het vereiste minimumniveau zoals genoemd in het bouwbesluit in de praktijk de neiging heeft te veranderen in het na te streven kwaliteitsniveau.

Laat duidelijk zijn: Dit is geen kritiek op de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting. Ook wordt niet getwijfeld aan de correctheid waarmee het rapport is geschreven. Het is ook geen kritiek op de wijze waarop binnen het ministerie uitvoering wordt gegeven aan het begrotingsartikel. Niets in dit rapport wijst erop dat zich hier structurele problemen voordoen. Het ware echter aan te bevelen als in de volgende beleidsdoorlichting de basis voor de conclusies meer ligt in uitkomsten van evaluaties die diepgaand hebben onderzocht op welke wijze het Bouwbesluit uitwerkt in de praktijk.

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groet,

Prof. dr. Michiel S. de Vries

Hoogleraar Bestuurskunde