

Uitgeschreven versie seizoen 3, aflevering 2 - Eenvoudiger voor wie?

Fragment uit Nieuwsuur:

Nieuwslezer: Natuurliefhebbers hebben bezwaar gemaakt tegen de bouw. Zij vinden dat er te weinig natuurcompensatie is, waardoor de heikikker wordt bedreigd.

Bezwaarmaker: We zijn zeker niet tegen woningbouw. We begrijpen dat er gebouwd moet worden, maar ja, dan moet je tegenover staan die dieren die daar toch in beschermd zijn, via de Natuurbeschermingswet, dien je wél te compenseren.

Verteller (Kees Dorresteyn): Dit is De Wettenfabriek, de podcast over wetten. Ik ben Kees Dorresteyn. Dit seizoen verkennen we waarom wetten zo ingewikkeld worden en wat we eraan kunnen doen. In de vorige aflevering keken we naar de politiek, waar sterke prikkels bestaan om regels te maken. Vandaag: naar de bouwplaats, waar al die goedbedoelde regels uit Den Haag, Brussel en het gemeentehuis samenkomen. Wie wil vereenvoudigen, stuit meteen op de vraag: eenvoudiger voor wie? Onze gidsen: Friso de Zeeuw, oud-gedeputeerde, oud-directeur bij Bouwfonds en voorzitter van STOER, de adviesgroep die het kabinet adviseerde over het schrappen van tegenstrijdige en overbodige regelgeving in de bouw.

Friso de Zeeuw: Het beleid, en ook wetgeving, is vaak een optelsom van deelbelangen die dan allemaal een plekje vinden in de wetgeving.

Verteller: Arno Visser, voorzitter van Bouwend Nederland, eerder onder andere Tweede Kamerlid en president van de Algemene Rekenkamer.

Arno Visser: Vroeger had ik drie bouwvakkers nodig voor een woning, en nu heb ik twee bouwvakkers en vijf ecologen nodig om diezelfde woning te bouwen.

Verteller: En John Morijn, lid van het Adviescollege toetsing regeldruk.

John Morijn: Je kan natuurlijk een huis bouwen van stenen die allemaal goede bedoelingen zijn, maar uiteindelijk wil dat niet zeggen dat je uiteindelijk met iets bewoonbaars komt te zitten.

Verteller: Eerst terug naar die kikker.

Verteller: Weesperluis, een nieuwbouwwijk bij Weesp. Duizenden mensen wachten op een huis, maar de bouw van 300 woningen ligt al jaren stil. De bezwaarmaker: een natuurstichting, bestaande uit één echtpaar, opkomend voor de heikikker. In de Tweede Kamer klinken zulke verhalen vaker.

Fragment uit de Tweede Kamer:

René Claassen: Vind je een rugstreeppad op de bouwlocatie? Dan ben je een jaartje verder. Eén jaar vertraging, voorzitter, door een padje.

Fragment uit de Tweede Kamer:

Caroline van der Plas: De spouwmuurisolatie, en die nu eigenlijk een beetje op z'n gat ligt omdat vleermuizen beschermd moeten worden.

Verteller: De rugstreeppad, de heikikker, de vleermuis: ze worden niet voor niets beschermd. Ook dat geluid klinkt in de Kamer.

Fragment uit de Tweede Kamer:

Ines Kostić: We zien een gevaarlijke trend ontstaan waarin regels vooral worden neergezet als hinderlijk. Maar mensen, lieve mensen, sommige regels beschermen juist wat we hard nodig hebben: gezonde lucht, schoon water, veilig wonen, een groene leefomgeving. Maar hoe ga je dat borgen als je al die regels gaat schrappen?

Verteller: Friso de Zeeuw zit 50 jaar in het vak en zag de problematiek van alle kanten. Zijn diagnose: niemand bewaakt nog het geheel.

Friso de Zeeuw: Allereerst moeten we vaststellen dat er op dit moment geen echte bewaker is van het totaalbeeld. Het beleid en ook wetgeving is vaak een optelsom van deelbelangen die dan allemaal een plekje vinden in de wetgeving. En het werkt zo: een deelbelang heeft ook in het parlement een bepaalde fanclub. Het komt vaak voort uit compassie met het thema waar men mee bezig is. En vandaar dat ik die uitdrukking 'drama van de goede bedoelingen' ook wel zo treffend vind.

Verteller: Fanclubs die elkaar hun regels gunnen: steun jij mijn dierenbescherming, dan steun ik jouw belastingvoorstel. Is dat geen goede manier om recht te doen aan al die verschillende belangen? De Zeeuw ziet het anders.

Friso de Zeeuw: Er is eigenlijk geen tegenmacht, want het gaat zo dat het ene deelbelang die is bezig, dat andere deelbelang denkt: nou ja, ik snap er niet zoveel van, het lijkt me allemaal een beetje overdreven, maar ik heb die figuren morgen weer nodig voor mijn deelbelang. En op die manier, dit perverse proces, leidt ertoe dat het algemene beeld, het bewaking van het totaal, dat dat ontbreekt. Het heeft ook een beetje te maken met wat we wel noemen de meetrevolutie. In de zin: dan worden er dus hele steeds striktere normen geformuleerd, en die landen ook weer in die wetgeving. En daar krijgen we dan weer last van bij het realiseren van een project, want er zitten net iets te veel micro-micro-micro in dan de norm toelaat. En daarbij kom je soms ook weer een welvaartsaspect, naar mijn idee, van dat die gezondheid van die omgeving eigenlijk dan belangrijker wordt gevonden dan het feit dat de gezondheid van jonge mensen die lang thuis moeten zitten.

Fragment van de NOS:

Woningzoekende: Ik vind het inderdaad wel frustrerend dat ik het gevoel heb dat ik niet door kan met mijn leven. Ja, je wil toch ook op een gegeven moment door met je leven en gewoon lekker je vrienden thuis kunnen uitnodigen, ja, en gewoon je eigen plekje hebben.

Friso de Zeeuw: Onderzoek wijst uit dat dat toch knap ongezond is, spanningen met zich meebrengt. Het leven van die mensen staat voor een deel een beetje stil. En om daar wat aan te doen, dat dient ook de gezondheid.

Verteller: Die goede bedoelingen hangen samen met onze welvaart en democratie, hoort Arno Visser op de bouwplaats.

Arno Visser: Als ik het onderwerp van te veel regels in de bouw bespreek met bouwers, zijn er altijd twee soorten reactie, een beetje afhankelijk van je of je grote of kleine bouwer spreekt. De ene zegt: ja, vroeger had ik drie bouwvakkers nodig voor een woning, en nu heb ik twee bouwvakkers en vijf ecologen nodig om diezelfde woning te bouwen. Dan kijk ik naar je arbeidsproductiviteit. En een ander zegt: ja, het is de prijs van de democratie. We stellen steeds meer en steeds hogere eisen aan ons leven, aan onze welvaart, aan ons welzijn. En om aan die

regels te voldoen heb je steeds meer mensen nodig. Nou, eigenlijk komt het twee keer op hetzelfde neer.

Verteller: Misschien is dit wel het ongemakkelijkste inzicht: die regels zijn van ons. Wij vinden al die dingen belangrijk. En in een democratie worden ze dan vertaald in de regels. Maar zijn we ook blij met de optelsom?

Arno Visser: We weten nu dat er plannen zijn om van daken waterbergingen te maken, om van diezelfde daken groene daken te maken, en op die daken ook nog de energiewinning en zonnepanelen te zetten. Dus dezelfde daken worden voor drie dingen gebruikt, en die worden drie keer als oplossing naar voren gebracht. Alleen, je kunt ze niet bij elkaar optellen. Dus bij elkaar, ja, wordt het een georganiseerd ongeluk op deze manier.

Verteller: Ondernemers houden van voorspelbaarheid, ziet John Morijn bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Maar dan wel de goede.

John Morijn: Ondernemers hebben last van vaak veranderende regelgeving. Maar wat nog veel vervelender is voor een bedrijf, is als ze dan hun hele processen gaan aanpassen om een rapportage over milieu of sociale eisen te doen, als ze dat dan werkelijk hebben ingeregeld, en twee jaar later wordt het weer afgeschaft, dan moet je twee keer kosten maken. Dus daar zijn bedrijven vaak een beetje allergisch voor. Om in een soort van bouwvoorbeeld te blijven: kijk, je kan natuurlijk een huis bouwen van stenen die allemaal goede bedoelingen zijn, maar uiteindelijk wil dat niet zeggen dat je uiteindelijk met iets bewoonbaars komt te zitten. Eigenlijk is onze rol in het hele spel, of het hele proces, is om te kijken: bij elke steen komt dat de bewoonbaarheid van het hele verhaal ten goede? En wat is de wisselwerking ervan met de bredere omgeving? Dus dat is alleen nog maar strikt binnen de bouwregelgeving. Maar je hebt daarnaast ook nog te maken met stikstofbeperkingen, met netcongestie, met nieuwbouw, moeite met het vinden van personeel ervan. Dus je kan allerlei zaken, bijvoorbeeld in wetgeving, voorstellen die echt 100% scoren op milieu, maar 0% op uitvoerbaarheid uiteindelijk, omdat er allerlei netcongestieproblemen kunnen zijn waardoor je iets helemaal niet kan uitvoeren.

[Fragment uit Even tot hier \(2022\):](#)

De woningbouw ligt stil alweer. Je mag geen 130 meer. Dat komt omdat de veestapel bleef groeien.

Verteller: De fanclubs van regels zitten niet alleen in Den Haag, ze zitten ook in Brussel en in gemeenten. Wie bouwt, merkt dat.

Arno Visser: Een bouwer die in twee gemeenten huizen bouwt of woningen ontwikkelt, projecten van kleine of grote aard, loopt er soms tegenaan dat hij in twee gemeenten twee keer tegen andere regels aanloopt. Of invulling van regels, of interpretatie van regels. En naarmate je groter wordt, in drie gemeenten of vier of vijf gemeenten werkt, loop je tegen drie, vier of vijf varianten van hetzelfde aan. Ik vergelijk het wel eens met autorijden. Stel je nou voor dat je in de auto stapt en eerst moet kijken van: goh, welk merk is het, want het dashboard ziet er anders uit. En daarna na moet denken: welke gemeente ga ik, want is mijn rijbewijs daar wel geldig? Nou, het mooie is van een rijbewijs dat het in heel Europa geldig is. En het mooie van een auto is dat, of je nou een auto leent, een auto huurt of een auto hebt, je altijd hetzelfde dashboard hebt. Je stapt in en je weet meteen hoe het werkt.

Verteller: Eén rijbewijs, één dashboard. Maar in bouwend Nederland heeft elke gemeente er een eigen versie van. En dat wringt, zegt Visser.

Arno Visser: Ja, want het bouwbesluit is vrij helder. Daar kan je van alles van vinden, maar dat is het door op centraal niveau vastgelegd systeem. En volgens mij is ons land een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is een eenheidsstaat. Waarom is er dan zoveel gebrek aan eenheid?

Verteller: Visser ziet dat gebrek aan eenheid vooral op het terrein van duurzaamheid.

Arno Visser: Nou, wat je steeds meer ziet, is dat duurzaamheidsambities zich vertalen in diverse vormen van regelgeving. En ik vond een heel treffend voorbeeld van een bouwer op de Veluwe die met een redelijk groot project bezig was. Het gaat om een paar honderd woningen, en daar was hij echt ambitieus op het gebied van duurzaamheid. En hij is met een project bezig en hij hoort van de gemeente: nee, nee, zegt de nieuwe wethouder, ik wil niet dat het bijna energieneutraal is. Ik wil dat het een nul-op-de-meterwoning is. Ja, waarop die bouwer zegt: ja, maar wat is dan jouw definitie van nul-op-de-meter? Nou, het was een hele tijd stil. Er was geen definitie van nul-op-de-meter. Wordt er een bureau ingehuurd – nou, dan ben je intussen bijna een jaar verder. En ook in kosten een jaar verder.

Verteller: John Morijn ziet die stapeling van eisen ook.

John Morijn: Wat we zien bij bouwregelgeving is eigenlijk zowel stapeling in de zin van dat er hele grote intensiteit is, een hele grote frequentie van allerlei wet- en regelgeving, maar ook dat die wet- en regelgeving op allerlei verschillende niveaus tegelijkertijd wordt uitgerold. Dus je hebt nationale wetgeving die soms ook weer keuzes openlaat om het regionaal in te voeren, verder uit te werken. Je hebt natuurlijk ook Europese wet- en regelgeving. Dat soort zaken cumuleert natuurlijk allemaal, waardoor het vaak best lastig is: welk probleem ben je hier nou precies aan het oplossen nog?

Arno Visser: We hebben dat heldere huis van Thorbecke veranderd in dat huis van Escher. En voor degenen die dat beeld niet voor zich hebben: dat is een tekening van iets onmogelijk. Het is een trappenhuis dat alsmaar doorgaat op een manier die niet kan. Uiteindelijk weet een burger niet meer of hij op de eerste, tweede of derde verdieping moet zijn om te halen wat hij nodig heeft.

Fragment uit KVP-verkiezingsfilmpje (1967):

Man: In Nederland word je van loket naar loket gestuurd, totdat je de keel uithangt, dat je zegt: barst en je gaat naar huis toe.

Vrouw: Dan komt mijn man thuis en dan is hij verschrikkelijk kwaad, want dan is hij natuurlijk weer van het kastje naar de muur gestuurd.

Arno Visser: Sterker nog, politici, bestuurders, Kamerleden weten het soms ook niet meer.

Verteller: Morijn ziet dat er in Den Haag soms bewust voor wordt gekozen om de uitwerking van regels door te schuiven.

John Morijn: Ik heb zelf lang op wetgevingsafdelingen rondgelopen. Heel vaak is natuurlijk een oplossing om iets open te laten en door te schuiven naar een AMvB of door te schuiven naar een lokale overheid. Nou, dat klinkt, zeg maar, aantrekkelijk, maar dat betekent dus dat je het probleem eigenlijk later creëert. Want stel je voor, je bent een bedrijf dat in meerdere regio's actief is, en dan heb je met meerdere regionale uitwerkingen te maken.

Verteller: En bovenop die nationale verdiepingen ligt er nog één: de Europese Unie. Het Adviescollege toetst sinds kort ook wat er uit Brussel komt.

John Morijn: We kijken ook naar Europese voorstellen, of het ook voldoende duidelijk is welke regeldrukeffecten dat specifiek voor Nederland heeft. Nederland heeft natuurlijk een hele specifieke economie. Het kan best zijn dat de hele algemene berekening uit Brussel onvoldoende duidelijkheid geeft voor Nederland.

Verteller: Die Brusselse verdieping bewaren we voor de volgende aflevering. Eerst terug naar Den Haag.

Verteller: Tot zover de diagnose. Wat is de oplossing? In Den Haag begint dat meestal met schrappen.

Fragment uit VVD-filmpje:

Minister Karremans: We zijn druk bezig op het ministerie van Economische Zaken om 500 regels te schrappen voor het einde van deze zomer. En we zijn goed op weg. En totdat ik word weggesleept door het ministerie van Economische Zaken, ga ik daarmee door. Dus met regels schrappen.

Fragment uit de Tweede Kamer:

Henri Bontenbal: We zetten de woningzoekenden op één, investeren in woningbouw en gaan door met het schrappen van belemmerende regels.

Verteller: Maar hoe bepaal je welke regel weg kan en welke fanclub pech heeft? Opvallend: de groep van De Zeeuw, die mocht adviseren over het schrappen van bouwregels, kwam nauwelijks met schrapadviezen.

Friso de Zeeuw: Nou, was natuurlijk schrappen, dat is het mooiste. Dat vindt ook de politiek dan weer het mooiste, maar dat is vaak niet de juiste oplossing. Soms zelfs is het effectiever om een regel erbij te voegen. Bijvoorbeeld een centralisatievoorschrift, waarbij iedereen van tevoren weet waar hij aan toe is.

Verteller: Niet tellen dus, maar kiezen. Maar wie kan dat nog, als niemand het totaal meer overziet?

Friso de Zeeuw: Ja, dat kan alleen maar op rijksniveau, bij een kabinet dat dit duidelijk agendeert, en waar, denk ik, ook de minister-president wel een rol in moet spelen. Vergelijk enigszins de Crisis- en herstelwet, die op heel korte termijn tot stand is gekomen en echt de actieve steun had van Jan Peter Balkenende, de premier. Dus dan denk je: ja, het kan dus wel.

Verteller: En die pad, heikikker of vleermuis dan? De Zeeuw heeft wel een idee.

Friso de Zeeuw: Kunnen we het niet eenvoudiger doen, dat je zegt: dan tik je gewoon wat af voor een compensatiefonds en daarmee versterken we gewoon de echte biotopen van die beesten en van die planten die relevant zijn.

Verteller: Visser pleit voor een radicalere kijk op de regels.

Arno Visser: Je moet fundamenteler nadenken, grotere afstand nemen. En dan denk je: ja, maar wat gebeurt hier nou eigenlijk? En ik ben daardoor eigenlijk van redelijk conservatief in dit soort

vraagstukken vrij radicaal geworden. Is het nou zo dat mensen zich opeens anders gedragen door wetten en door regels, door geboden en verboden? Een leuk vergelijk is kruispunten versus rotondes. Ongeluk bij een kruispunt, bord erbij. Ongeluk, nog een ongeluk bij het kruispunt. Rood licht, nog een ongeluk, nog een waarschuwbord erbij. Dus op een gegeven moment waren die kruispunten in Nederland vergeven van de borden en niemand begreep het meer en het werd alleen maar erger. Een rotonde is heel eenvoudig. Het is maar één regel. Wie je voorrang geeft, er gebeuren veel minder ongelukken. Dus laten we nou proberen wetgeving in termen van rotondes te definiëren. Laat het gewoon heel simpel en eenvoudig zijn. Dus dat is een andere vraag stellen, dat is een andere opdracht geven.

Verteller: Bij het Adviescollege toetsing regeldruk staat dit wenkend perspectief letterlijk op een kast: een bordje met 'valgevaar', als waarschuwing tegen de risicoregelreflex uit aflevering 1.

John Morijn: Dat is volgens mij het wenkend perspectief. Dat we veel meer moeten nadenken over: wanneer hebben we überhaupt wet- en regelgeving nodig? Leg je dat bij mensen zelf of moet je echt iedereen met zwembandjes de samenleving in sturen?

Verteller: Minder regelen kan alleen als de politiek iets durft te zeggen wat geen politicus graag zegt.

Friso de Zeeuw: Pech bestaat. En dat is ook nog wel een tendens in wetgeving: pech moet weg en de overheid gaat daarvoor zorgen. Dat kan alleen maar als ook de politiek zo nu en dan deze uitspraak durft te doen.

Verteller: En er zijn nog meer oplossingen die niet hoeven te wachten op een grote verbouwing, zegt John Morijn. Beter uitleggen wat er al geregeld is en overzicht bieden.

John Morijn: Het hele simpele antwoord is twee woorden: goed communiceren. Eén van de aspecten van regeldruk is onder andere de kennisnemingskosten. Dus als er een verandering in wet- en regelgeving is, dan moet je er ook als overheid actief in investeren dat je daar duidelijk over communiceert naar de sector.

Verteller: Twee woorden dus: goed communiceren. Ook dat geluid klinkt in de Tweede Kamer. Bijvoorbeeld bij minister Elanor Boekholt-O'Sullivan van Volkshuisvesting.

Fragment uit de Tweede Kamer:

Minister Boekholt-O'Sullivan: En wij zien vereenvoudigen niet alleen als iets simpeler maken, maar ook aanpassen, wijzigen en soms ook gewoon beter uitleggen. Omdat er soms onvoldoende kennis is over die bepaalde wet- en regelgeving, dat er dan wordt gevraagd om meer regelgeving terwijl je eigenlijk al het instrumentarium hebt.

Friso de Zeeuw: Ik heb in die 50 jaar dat ik in dit vak bezig ben, heb ik een paar keer gewerkt aan STOER-achtige projecten, namelijk dimmen van de regelgeving. Deregulering, het heet ook steeds iets anders. Maar op het moment dat de economie weer aantrekt, dan ebt dat weer weg. Dus ik ben heel benieuwd en voor mijn doen vrij optimistisch dat we deze keer, omdat die woningvraag, woningnood zo dringend is en blijft, dat dit wel nu wat beter verankerd gaat worden en dat we echt kunnen doorzetten. Want zo'n operatie als deze, ja, daar heb je echt wel een jaar of vijf voor nodig wil die echt verankeren.

John Morijn: Mijn principe zou eigenlijk zijn: wees zuinig met en op wetgeving. Dus gebruik wetgeving zoals het bedoeld is, als een ultimum remedium, en hou er dan ook zo lang mogelijk aan vast.

Verteller: Aan goede redenen geen gebrek. Dat was de les van de bouwplaats. Elke regel beschermt iemand: de buurt, de bouwvakker, de mensen die er straks wonen, en ja, ook de kikker. Wat ontbreekt, is iemand die de optelsom bewaakt.

Verteller: In de volgende aflevering kijken we over de grens: naar Brussel. Daar kwam één Europese privacywet in de plaats van 28 nationale. Toch werd juist die wet een symbool van complexiteit. Hoe dat kan? Dat bespreken we met drie mensen die van de hoed en de rand weten. Jan-Kostijn Dieben, onderhandelaar voor Nederland in Brussel. Mendeltje van Keulen, lector aan De Haagse Hogeschool en Herke Kranenburg, hoogleraar en werkzaam bij de Europese Commissie.

Verteller: Wil je meer weten over wetten? Kijk op wettenfabriek.nl. Tot de volgende.