Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

28 325 Bouwregelgeving

Nr. 146

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2011

1. Inleiding

Al meer dan honderd jaar stelt de overheid regels aan de kwaliteit van woningen en later ook aan de kwaliteit van andere gebouwen en bouwwerken. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de van oorsprong gemeentelijke bouwverordeningen samengevoegd in een landelijk geüniformeerd stelsel van bouwregelgeving. Hierin worden minimumvoorschriften gesteld gericht op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Naast een aantal voordelen heeft dit proces van landelijke uniformering ook geleid tot gedetailleerde bouwregelgeving. Andere aandachtspunten in verband hiermee zijn het functioneren van het toezicht en de toenemende onevenwichtigheden in de verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen.

2. Vernieuwing bouwregelgeving

De huidige economische ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de bouwsector door vermindering van de vraag. Daarnaast verandert de behoefte aan met name woningen onder meer als gevolg van demografische ontwikkelingen. Dit maakt een omslag in de bouwsector naar meer vraaggericht en innovatief (proces- en productinnovatie) bouwen noodzakelijk. Het kabinet beoogt zowel de bouwregelgeving verder te verbeteren, als bij te dragen aan het realiseren van de benodigde omslag in de bouw. Sinds het aantreden van dit kabinet ben ik daarom gestart met een traject gericht op vernieuwing van de bouwregelgeving. In deze brief zet ik hiervoor de hoofdlijnen uiteen.

Ik onderscheid in mijn beleid gericht op vernieuwing van de bouwregelgeving een drietal pijlers. De eerste pijler is vermindering en vereenvoudiging van bestaande regels. Met het van kracht worden van het nieuwe Bouwbesluit 2012 per 1 april 2012 worden een belangrijke slag gemaakt in de uniformering van gemeentelijke voorschriften, de implementatie van

kst-28325-146
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2011

Europese voorschriften en de deregulering en vereenvoudiging van nationale regels. Omdat met het nieuwe Bouwbesluit naar mijn oordeel de grenzen van de mogelijkheden tot aanpassing van de bestaande regels grotendeels zijn bereikt, meen ik dat andere, aanvullende stappen wenselijk zijn. Deze vervolgstappen vormen de tweede en derde pijler.

Bij de tweede pijler ligt de nadruk op het terugleggen van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften bij private partijen in het bouwproces, conform het advies van de commissie Dekker uit 2008. In de paragraaf 3 ga ik hier nader op in.

De derde en laatste pijler is gericht op verdere herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen. Met deze herijking van verantwoordelijkheden sluit ik aan op de uitgangspunten van de Omgevingswet waaraan momenteel door het kabinet worden gewerkt. Deze pijler werk ik uit in paragraaf 4.

3. Uitvoering adviezen commissie Dekker

In het regeerakkoord en in de Woonvisie heeft het kabinet aangegeven de verantwoordelijkheid van marktpartijen in het bouwproces te willen benadrukken. Basis hiervoor is het in 2008 uitgebrachte advies van de commissie Dekker. Het kabinet heeft aangegeven deze adviezen te zullen uitvoeren.

De commissie Dekker heeft vanuit het algemene adagium «privaat wat kan, publiek wat moet» onder meer voorgesteld om bouwplannen niet langer preventief door gemeenten te laten toetsen aan het Bouwbesluit. De bouw zou zelf in staat moeten zijn om de kwaliteit zodanig te borgen dat aan de voorschriften wordt voldaan. Twee begrippen staan hierbij 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. Voor de overheid betekent dit dat zij niet meer op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten en vooral kaderstellend moet zijn. Ik onderschrijf dit ten volle en zal daarom naast het publieke stelsel een privaat alternatief ontwikkelen voor de gemeentelijke toetsing van bouwplannen en het toezicht tijdens de bouw. De komende jaren zal dit private stelsel zich moeten bewijzen. Ik zal daarom circa drie jaar na invoering de werking van het duale stelsel evalueren en dan de wenselijkheid bezien alsnog het publieke spoor te schrappen of te beperken.

Met de uitvoering van de adviezen van de Commissie Dekker legt het kabinet de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften uitdrukkelijk terug bij de markt. Toetsing en toezicht ligt, binnen strikte wettelijke grenzen, in eigen hand, waarmee het proces beter voorspelbaar wordt (in tijd en informatie) voor bouwpartijen. Verder verwacht ik dat private kwaliteitsborging zal leiden tot meer overeenstemming tussen het ontwerp en het werkelijk gebouwde. De verantwoordelijkheid voor het product bouw wordt zo belegd bij de partijen waar deze hoort te liggen.

Ik werk aan een wettelijk kader, waarbinnen verschillende private kwaliteitsborgingsinstrumenten een rol kunnen krijgen in het publieke domein. Hierbij kan gedacht worden aan de gecertificeerde Bouwbesluittoets, maar ook aan andere instrumenten zoals gecertificeerd toezicht tijdens de bouw, verzekerde garantie, een hoofdconstructeur en een opleveringskeuring, mits deze voldoen aan – nog nader vast te stellen – criteria. Uitgangspunt bij deze criteria is dat bouwwerken voldoen aan het

Bouwbesluit, helder geregeld is wie hiervoor verantwoordelijk is en wie aansprakelijk is indien niet aan de voorschriften is voldaan.

Hierbij zal ook ruimte geboden worden voor de verzekerde garantie als instrument voor kwaliteitsborging. Bij motie Jansen/Monasch (32 757, nr. 12) heeft de Tweede Kamer mij opgeroepen om voortvarend van start te gaan met het opzetten van pilots met de verzekerde garantie in dat kader. Ik kan u mededelen dat sinds de zomer een aantal pilots loopt met woningbouwprojecten waarbij Woningborg als plantoetser en verzekeraar optreedt. Daarnaast spreek ik met verzekeraars en inspectiebureaus over de toepassing van de verzekerde garantie en «technische inspectie services» (TIS) voor utiliteits- en woningbouw, analoog aan de verzekerde garantie in de wegenbouw en infrastructuur.

Als een opdrachtgever kiest voor een privaat instrument, vervalt daarmee het bouwtechnische deel van de omgevingsvergunning. Wel blijft de toets aan het bestemmingsplan en – indien van toepassing – op welstand bestaan en ziet de gemeente toe op de veiligheid van derden. Voor het bevoegd gezag (gemeente, soms provincie) blijft melding van een bouwvoornemen en het overleggen van een minimale set aan gegevens nodig voor de uitvoering van resterende gemeentelijke taken (aansluiting op wegennet, bluswatervoorziening, huisnummering, basisadministraties en dergelijke). Ik verwacht dat met het vervallen van dit deel van de vergunning de ervaren regeldruk bij private partijen verder zal verminderen en de hen toebedeelde verantwoordelijkheid zal benadrukken.
Na de zomer 2012 zal een wetsvoorstel met een nadere uitwerking van het bovenstaande bij de Tweede Kamer worden ingediend met een verwachte inwerkingtreding in 2014.

De commissie Dekker geeft in haar advies daarnaast uitdrukkelijk aan dat de markt/bouwpartijen dienen te professionaliseren en te laten zien dat zij de verantwoordelijkheid voor bouwprojecten kunnen en willen dragen. In dit kader wijs ik ook op de in de beleidsagenda van mijn begroting aangekondigde gezamenlijke Investerings- en Innovatieagenda die de bouwsector, kennisinstellingen en overheden in de komende maanden voor de bouw zullen gaan opstellen. Over de precieze vormgeving van deze agenda vindt op dit moment overleg plaats met alle betrokken partijen. Het is namelijk van belang dat de sector zelf een prominente rol neemt bij de totstandkoming van deze agenda. Deze agenda moet eraan bijdragen dat de woning- en utiliteitsbouw sterker uit de crisis komt (dynamischer, vraaggerichter en innovatiever) en dat de sectoren beter in staat zijn om efficiënt en effectief de toekomstige bouwopgave uit te voeren. Diverse partijen zijn overigens al doende private instrumenten te ontwikkelen en zijn nauw betrokken bij de (verdere) ontwikkeling van beoordelingsrichtlijnen die private kwaliteitsborging mogelijk maken.

De commissie Dekker pleit ook voor vereenvoudiging van bestemmingsplannen. Het gaat daarbij om heldere kaderstelling en een minder verstarrende werking van het bestemmingsplan. Tevens heeft de commissie zich uitgesproken voor een andere relatie tussen publiek en privaat bij projecten, bijvoorbeeld door te werken met gebiedsconcessies. Bij beide aanbevelingen is sprake van herijking van de overheidsrol, zoals ook beoogd met de nieuwe Omgevingswet. In dat kader zal dan ook invulling worden gegeven aan deze aanbevelingen.

4. Herbezinning bouwregelgeving

Uitvoering van de adviezen van de commissie Dekker adresseert de herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen slechts waar het gaat om de naleving van bestaande voorschriften. Ik wil

daarnaast ook de afwegings- en handelingsruimte van bouwende partijen vergroten en daartoe de mogelijkheden van aanpassing van voorschriften – in breder zin – benutten. Overigens is de ruimte voor aanpassing van de bouwregelgeving niet onbegrensd, met name door de regels die vanuit Europa aan bouwwerken en bouwproducten worden voorgeschreven. Beoogd wordt om de Kamer beleidsvoorstellen te presenteren, tegelijkertijd met het wetsvoorstel ter uitvoering van de adviezen van de commissie Dekker. Het kabinet zal hierbij de volgende punten uitwerken.

1. Verantwoordelijkheid voor de bouw overheid – marktpartijen

Het kabinet zal zich heroriënteren op de kerntaken van de overheid in het bouwproces. Hiermee wordt aangesloten op het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal)[1]. Verantwoordelijkheid voor niet-kerntaken zal waar mogelijk bij marktpartijen komen te liggen. Ook moet het voor gebruikers eenvoudiger worden om bij bouwfouten de verantwoordelijke private partij aan te spreken. Gekeken wordt of maatregelen nodig zijn die marktpartijen in staat stellen om hun verantwoordelijkheden beter te kunnen dragen.

2. Versterken positie gebruikers

Doordat toekomstige gebruikers van gebouwen veelal niet georganiseerd zijn, is het lastig om het bouwproces zo in te richten dat met hun belangen rekening wordt gehouden. Daarom zoekt het kabinet naar alternatieven. Wanneer de gebruiker tevens opdrachtgever is (particulier opdrachtgeverschap, zowel bij utiliteitsbouw als bij woningbouw), is denkbaar om de positie van de opdrachtgever te versterken. Vaak zijn opdrachtgever en de uiteindelijke gebruiker echter verschillende partijen met uiteenlopende belangen. Daarom zal onder andere worden bezien in hoeverre versterking van de positie van gebruikers na oplevering van gebouwen, de bouwende partijen ertoe kan bewegen reeds tijdens de bouw reeds meer rekening met gebruikers te houden. De ervaringen opgedaan bij eigenbouwprojecten worden hierbij betrokken.

3. Rol opdrachtgever

Het kabinet zal onderzoeken in hoeverre opdrachtgevers door middel van innovatief aanbesteden meer ruimte kunnen creëren voor creativiteit en innovatie in het bouwproces. Hierbij wordt meegenomen of, en zo ja hoe, stimulering van innovatief aanbesteden hierbij noodzakelijk is.

4. Vergroten flexibiliteit bouwregelgeving

Met de vereenvoudiging van het omgevingsrecht beoogt het kabinet meer flexibiliteit, maatwerk en afwegingsruimte ter bevordering van duurzame en innovatieve oplossingen mogelijk te maken. Ten aanzien van de bouwregelgeving wordt gekeken welke bouwvoorschriften kunnen worden geschrapt, welke zich lenen voor meer flexibele toepassing en welke kunnen worden gehanteerd als richtlijn.
Gekeken wordt in hoeverre bij eenvoudige bouwwerken kan worden volstaan met eenvoudige bouwvoorschriften en bij complexe bouwwerken gewerkt kan worden met een risicobenadering. Dit sluit bij aan het advies van Actal voor een licht regime voor niet-unieke bouwwerken. Daarnaast worden bezien hoe differentiatie naar doelgroepen (studenten, ouderen) mogelijkheden voor flexibelere regelgeving biedt. Een goede bouwkwaliteit en heldere eisen blijven hierbij het uitgangspunt.

[1] Zie bijlage 1 Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

5. Verwijzing naar normen

De toepassing van normen in het bouwproces is belangrijk als methode om aan te tonen dat aan de gestelde prestatie-eisen wordt voldaan. Het kabinet zal bezien hoe bouwvoorschriften die zo zijn opgesteld dat normtoepassing – onbedoeld – verplicht is, kunnen worden aangepast.

6. Stimuleren samenwerking bouwketen

Om faalkosten te beperken dient de samenwerking en afstemming tussen de schakels in het bouwproces te verbeteren. Er zijn voorbeelden van bouwprojecten waar door ketenintegratie de faalkosten aanzienlijk konden worden teruggebracht. Met name in de corporatiesector wordt hier al mee gewerkt. Ik zal bezien wat van deze voorbeelden geleerd kan worden en hoe samenwerking in de bouwketen verder kan worden versterkt. Noodzakelijk hierbij is wel dat de bouwsector zelf het belang inziet van betere samenwerking en het terugbrengen van faalkosten.

Slot

Het kabinet werkt, met de uitvoering van de adviezen van de commissie Dekker, de fundamentele bezinning van de bouwregelgeving en ook met de totstandkoming van de Omgevingswet, aan inzichtelijker juridisch instrumentarium.

Stimuleren van samenwerken en ketenintegratie, meer flexibiliteit van regelgeving, versterken van de positie van gebruikers en opdrachtgevers, heldere rolverdelingen en betere naleving en toezicht staan daarbij voorop. Bezien zal worden welke onderdelen van de bouwregelgeving worden gekoppeld aan de op te stellen Omgevingswet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner