

Vergaderjaar 2013–2014

32 757

Bouwbesluit 2012

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2013

In deze brief beschrijf ik mijn voornemens om de kwaliteitsborging van woningen en andere gebouwen te verbeteren, gekoppeld aan een versterking van de positie van de consument en een vermindering van regeldruk. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 23 mei 2013 (Kamerstuk 32 757, nr. 73). Ik ga in deze brief ook in op de motie Jansen/De Vries over een verplichte verzekerde garantie en de motie Jansen/De Vries, inzake de rol en taak van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en de veiligheidsregio's.¹

Ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de bouw

Van oudsher kent het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw een sterke eigen verantwoordelijkheid voor private partijen. In dit kader organiseerden private partijen aanvankelijk ook zelf vormen van kwaliteitscontrole. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de rol van de architect als bouwheer, de aanwijzing van een hoofdconstructeur en het namens de opdrachtgever op de bouw aanwezige toezicht. Naast deze eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit zorgden gemeenten in het kader van hun publieke taak voor kwaliteitsborging door het toetsen van bouwplannen voorafgaand aan het bouwproces en het toezicht tijdens de bouw.

De afgelopen decennia is de kwaliteitsborging door de private partijen verminderd. De private kwaliteitsborging werd steeds meer gericht op het verkrijgen van de vergunning, het beperken van kosten en het halen van de planning en minder op het waarborgen van de achterliggende publieke belangen rondom bouwkwaliteit zoals veiligheid, gezondheid, energieprestatie en bruikbaarheid. Daarbij kan bij bedrijven de gedachte een rol hebben gespeeld dat zij ook al leges betaalden voor de bouwplantoetsing door de gemeente en dat daarmee dubbel werd betaald voor kwaliteitsborging in de bouw. Tegelijkertijd is het bouwproces complexer geworden en steeds meer versnipperd geraakt. Hierdoor is in de praktijk in veel

¹ Kamerstuk 32 757, nrs. 50 en 52

gevallen niet helder wie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk draagt. Elke partij in een bouwketen draagt nog wel zorg over de kwaliteit van zijn eigen werk, maar er is geen overzicht over de integrale kwaliteit van het totale bouwwerk.

Door deze ontwikkelingen is de controle op de bouwkwaliteit en het borgen van de publieke belangen steeds meer beperkt tot de gemeentelijke bouwplantoets en toezicht. De gemeentelijke bouwplantoets is echter onvoldoende voor de toetsing van de uiteindelijke bouwkwaliteit omdat deze toets plaatsvindt voorafgaand aan het bouwproces aan de hand van de ingediende bouwplannen op papier. Ook geldt dat regelmatig in afwijking met de omgevingsvergunning wordt gebouwd, omdat ten tijde van de vergunningaanvraag het bouwplan nog niet volledig is uitontwikkeld en ook de aannemer en de bouwwijze veelal nog niet bekend zijn. Het gemeentelijke toezicht beperkt zich veelal tot veiligheid. Door dit alles wijken de uiteindelijke bouwkwaliteit en gebouwprestaties in werkelijkheid veelal af van de bouwkwaliteit en prestaties zoals de gemeenten deze bij de toetsing van de bouwplannen heeft beoordeeld. Het gaat dan niet zozeer om constructies en brandveiligheid, want op deze aspecten scoort de bouwkwaliteit in ons land internationaal gezien goed. Wel gaat het om zaken die voor bouwconsumenten moeilijk zijn vast te stellen, zoals bijvoorbeeld de energieprestatie van gebouwen, de deugdelijke werking van installaties, het wegwerken van minder grote bouwtechnische fouten en de afwerking. Hierdoor krijgen bouwconsumenten onvoldoende de bouwkwaliteit en gebouwprestaties waar ze voor hebben betaald en waar ze recht op hebben.

De afgelopen jaren is de capaciteit bij afdelingen bouw- en woningtoezicht (BWT) van gemeenten vanwege opeenvolgende taakstellingen sterk afgenomen. De gemeenten kiezen hier zelf voor ten gunste van andere taken waaraan zij prioriteit geven. Mede door de afnemende capaciteit neemt de kennis bij gemeenten af, waardoor complexe projecten veelal niet meer zelfstandig door afdelingen BWT kunnen worden getoetst. Vormen van regionale samenwerking kunnen hier slechts beperkt een oplossing bieden. Ook nu al worden door gemeenten, onder eigen verantwoordelijkheid, private adviseurs ingehuurd om bouwplannen te toetsen.

Uiteraard schets ik hier een bredere ontwikkeling op hoofdlijnen. Een belangrijk deel van de huidige bouwsector bouwt wel met oog voor bouwkwaliteit. Toch resteert een te groot deel van de sector waar bouwkwaliteit onvoldoende centraal staat. Ik vind het van groot belang dat dit deel van de sector zich laat inspireren en motiveren door de goede voorbeelden, dat de bouwkwaliteit bij alle bouwbedrijven centraal komt te staan en dat een systeem van kwaliteitsborging wordt ontwikkeld dat hiervoor voldoende garanties biedt. Mijn beleidsvoornemens zijn er op gericht dat het deel van de bouwsector dat onvoldoende kwaliteit levert, wordt geprikkeld om betere kwaliteit te gaan leveren. Voor bedrijven die nu al goede kwaliteit leveren, verwacht ik dat mijn beleidsvoornemens een steun in de rug zijn.

Waarom private kwaliteitsborging?

Jarenlang is ingezet op verbetering van het publieke toezicht. Uit oogpunt van de hiermee beoogde verbetering van de bouwkwaliteit heeft dit naar mijn oordeel onvoldoende opgeleverd. Daarbij biedt het huidige stelsel aan bouwende partijen de mogelijkheid zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, bijvoorbeeld door zich te verschuilen achter een door de gemeente afgegeven bouwvergunning. Er wordt hiermee feitelijk ten onrechte gebruik gemaakt van het vertrouwen dat de bouwconsument in de gemeentelijke bouwplantoets heeft.

Mijn streven is met de voorstellen voor private kwaliteitsborging aan te sluiten bij dat deel van de huidige bouwpraktijk waarbij private partijen met oog voor een goede bouwkwaliteit werken aan bouwprojecten. Bouwende partijen hebben immers zelf de kennis, ervaring en mogelijkheden in het bouwproces om een goede bouwkwaliteit te waarborgen. Op deze wijze beoog ik de situatie te herstellen waarbij de bouwsector zelf expliciet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Een nieuw stelsel van naleving, toezicht en handhaving en aansprakelijkheid zal meer prikkels aan partijen in de bouwsector moeten geven om kwalitatief goede bouwwerken op te leveren. Dit is mijn doel met private kwaliteitsborging.

Met het uitvoeren van deze beleidsvoornemens realiseer ik naar verwachting een structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers in de orde van grootte van 300 miljoen Euro. Deze kostenbesparing wordt gerealiseerd doordat het bouwproces sneller zal kunnen verlopen. Bouwende partijen hoeven namelijk niet te wachten op de goedkeuring op de bouwtechnische kwaliteit van het plan van de gemeente bij eerste aanvraag of tussentijdse wijzigingen.

De positie van de bouwconsument

Wanneer private partijen, zowel bouwende partijen als bouwconsumenten, verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit, moeten zij ook in staat te zijn om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Als belangrijk knelpunt hierbij zie ik de huidige zwakke positie van de bouwconsument die leidt tot een achterblijvende vraaggerichtheid van de bouwsector. Onder bouwconsument versta ik zowel de particuliere consument die een woning laat (ver-)bouwen en gebruiken als zakelijke consumenten die utiliteitsbouw laten (ver-)bouwen en gebruiken. Dit geldt het sterkst bij projectmatige nieuwbouw, waar de opdrachtgever een ontwikkelaar is met andere belangen dan de bouwconsument. Maar ook wanneer de bouwconsument zelf opdrachtgever is (particulier opdrachtgeverschap) doen zich knelpunten voor. De zwakke positie van de bouwconsument laat zich op meerdere manieren verklaren:

- Bouwconsumenten hebben in het algemeen weinig kennis van de technische bouwaspecten en de van toepassing zijnde regelgeving.
- Doordat bouwconsumenten in het algemeen bouwkwaliteit moeilijk kunnen beoordelen, zijn zij veelal geneigd te gaan voor de laagste prijs. Voor die lage prijs zullen de aanbidders niet de beste kwaliteit leveren.
- De bouwconsument gaat reeds ruim voor de oplevering financiële en juridische verplichtingen aan. Dit betekent dat de kosten blijven doorlopen, ook als hij het gebouw door vertraging of gebreken nog niet in gebruik kan nemen. Daardoor wordt de bouwconsument in een positie gedwongen om gebreken te accepteren.
- Bij bouwbedrijven ontbreekt de prikkel om bij melding door een bouwconsument van een gebrek binnen een bouwproject, na te gaan of ook bij andere bouwconsumenten binnen het zelfde project vergelijkbare gebreken zijn te verhelpen.
- Bij een vastgelegde bouwsom voor een bouwproject is er een sterke prikkel bij bouwende partijen om kosten te besparen en zo de winst te vergroten, ook wanneer deze besparingen ten koste gaan van de bouwkwaliteit en de belangen van de bouwconsument.

Genoemde knelpunten leiden er niet alleen toe dat het voor bouwconsumenten lastig is om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan de vereisten van het bouwbesluit. Ook is het voor bouwconsumenten onvoldoende mogelijk om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan hetgeen contractueel met de opdrachtgever is overeengekomen en aan de eisen van goed en deugdelijk werk. Tijdens overleg met de Tweede

Kamer heb ik geconstateerd dat ook de Tweede Kamer waarde hecht aan een sterke positie van de bouwconsument. Dit alles is voor mij reden om te bezien hoe ik de positie van de bouwconsument kan versterken. Naar mijn mening zal een versterking van de positie van de bouwconsument een goede prikkel zijn voor de bouwende partijen om een betere bouwkwaliteit te leveren en tevens om het innovatief vermogen van de bouwbedrijven te verbeteren. Het gaat hierbij niet alleen om het voldoen aan de vereisten van bouwbesluit, maar ook om het nakomen van contractuele afspraken en de vereisten van goed en deugdelijk werk.

Hoofdlijnen beleidsvoorstel

Ik werk een pakket van voorstellen uit op de volgende hoofdlijnen:

1. invoering van een stelsel voor private kwaliteitsborging;
2. verbetering van de verdeling van aansprakelijkheid;
3. verbetering van de vraaggerichtheid van de bouw.

Hiermee zet ik de lijn voort die is ingezet door het vorige kabinet. Toen is aangegeven dat de adviezen van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw uit 2008 zullen worden uitgevoerd. Daarbij is tevens de noodzaak beschreven van een meer vraaggerichte en innovatieve bouwsector.

Hoofdlijn 1: Private kwaliteitsborging

Bouwen onder private kwaliteitsborging

Onder private kwaliteitsborging versta ik dat de opdrachtgever zelf zodanig de kwaliteitsborging organiseert dat er voldoende waarborgen zijn dat het opgeleverde bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit, contractuele afspraken en de vereisten van goed en deugdelijk werk. De opdrachtgever doet dit door een instrument in te zetten dat is goedgekeurd voor private kwaliteitsborging.

Met de nadruk in de kwaliteitsborging op de kwaliteit en prestaties van het opgeleverde bouwwerk, beoog ik dat bouwbedrijven zelf waarborgen inbouwen aan het begin van, tijdens en na het bouwproces om bij gereedmelding te kunnen aantonen dat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Hiermee sluit ik aan op bredere initiatieven in de bouw, zoals het initiatief de Stroomversnelling. Ook hier wordt door de deelnemende bouwers en woningcorporaties, de nadruk gelegd op prestatiegaranties van het gereed gekomen bouwwerk. Toetsen alleen op het eindproduct is niet raadzaam, omdat sommige bouwfouten zoals fouten in de fundering of de constructie beter tijdens de bouw kunnen worden gesignaleerd en hersteld. Herstel na gereed komen van het gebouw is onevenredig kostbaar en tijdrovend.

Private kwaliteitsborging dient daarom toe te zien op het gehele traject van de bouw, van initiatief tot en met oplevering, waarbij op het eind van het bouwproces wordt aangetoond dat het bouwwerk aan de eisen voldoet. Dit levert voordelen op omdat het bouwproces niet meer wordt onderbroken door het moeten aanvragen van een vergunning voor het bouwtechnische deel of het aanvragen van wijzigingen hierop. Ook het toezicht op de kwaliteit tijdens het hele bouwproces draagt bij aan een beter opgeleverd bouwwerk. De belangrijkste voordelen voor opdrachtgevers van private kwaliteitsborging, is het voorkómen van stagnatie in het bouwproces en het sneller verkrijgen van zekerheid over het moment van kunnen starten met de bouw.²

² Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht, Spekkink C&R, augustus 2012

De taak van de Rijksoverheid in dit stelsel is om eisen te stellen aan het niveau van de bouwkwaliteit, zoals de minimeisen voor de bouwtechnische kwaliteit van gebouwen en de minimeisen voor de instrumenten voor kwaliteitsborging. Ook dient het Rijk drempels weg te nemen daar waar deze drempels private partijen belemmeren hun verantwoordelijkheid te nemen en is zij verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel.

Instrumenten voor private kwaliteitsborging en risicoklassen

Binnen het nieuwe stelsel wordt niet door de overheid voorgeschreven van welke private instrumenten gebruik moet worden gemaakt. Ik kies er voor om een regeling op te zetten waarbij private partijen voorstellen voor instrumenten doen, zodat instrumenten kunnen worden ingezet die aansluiten bij de bouwpraktijk. Hierbij zal worden uitgegaan van verschillende soorten risicoklassen van gebouwen en daarbij passende en proportionele instrumenten. Per risicoklasse zal worden vastgelegd aan welke eisen instrumenten voor private kwaliteitsborging moeten voldoen. Voor eenvoudige bouwwerken kan bijvoorbeeld ruimte worden gegeven aan beroepskwalificaties, scholing en branchetoezicht als invulling van de kwaliteitsborging. Zo zal de kwaliteitsborging voor bouwwerken met beperkte risico's met eenvoudige instrumenten kunnen plaatsvinden tegen beperktere kosten. Een goede architect of aannemer met aantoonbare kwaliteit en kwalificaties – en toezicht daarop – moet, evenals in andere markten en sectoren, zelf kunnen instaan voor de kwaliteit van zijn of haar werk. Op deze manier kunnen de kosten van de kwaliteitsborging binnen proporties blijven.

Voor bouwwerken met hoge risico's zullen uitgebreide instrumenten voor kwaliteitsborging met uitgebreide waarborgen voor bijvoorbeeld onafhankelijk toezicht tegen hogere kosten worden voorgeschreven.³ Bij deze categorie bouwwerken is belangrijk dat de private kwaliteitsborger vanaf het begin van het bouwproces het bevoegd gezag en daarmee ook de brandweer betreft zodat een bouwwerk aan de gestelde brandveiligheidseisen zal voldoen.

Bij de indeling in risicoklassen sluit ik aan bij de indeling uit de Europese regels voor constructieve veiligheid (de Eurocodes). Deze indeling gaat niet uit van de omvang van een bouwwerk, maar van de risico's die samenhangen met het gebruik, het aantal aanwezige personen en de mogelijkheid van de in het gebouw aanwezige personen om in geval van een calamiteit het gebouw zonder hulp te kunnen verlaten. Naar verwachting zal sprake zijn van een verdeling in de orde van grootte 80%-18%-2%. Zeker 80% van de vergunningplichtige bouwwerken zal in de laagste risicoklasse vallen. Dat zijn woningen en bedrijfspanden. In de middelste categorie vallen met name gebouwen met een publieksfunctie, zoals bibliotheken en gemeentehuizen. In de hoogste risicoklasse (2%) zullen naar verwachting jaarlijks enkele tientallen gebouwen vallen: hoogbouw en andere complexe risicovolle gebouwen zoals stadions en ziekenhuizen.

Voor de beoordeling, indeling naar risicoklasse en de toelating tot het stelsel van instrumenten voor private kwaliteitsborging zal een toelatingsorganisatie worden aangewezen. Deze toelatingsorganisatie zal strikt toetsen of nieuwe instrumenten voor kwaliteitsborging voldoen aan door de overheid gestelde criteria. De opdrachtgever kiest zelf – gegeven de risicoklasse van zijn gebouw – welk instrument hij voor de kwaliteitsborging wil gebruiken. Bij het bepalen van de eisen waaraan private

³ Risicogericht toezicht is ook in het huidige gemeentelijke bouwtoezicht de standaard. Bij vergunningverlening en toezicht door gemeenten wordt veelal gewerkt op basis van Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB) en het Integraal Toezichtsprotocol.

kwaliteitsborging moet voldoen, zal worden aangesloten bij de kwaliteitscriteria die in het kader van het Wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving worden ontwikkeld voor het toezicht door gemeenten.

De rol van het bevoegd gezag

Door de introductie van private kwaliteitsborging verandert de traditionele taak van de gemeente als bevoegd gezag voor de bouwkwaliteit. Er kan worden volstaan met een beperkte omgevingsvergunning. Het bevoegde gezag verleent deze vergunning indien een bouwplan voldoet aan de voorschriften van het bestemmingsplan, aan welstand en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving.⁴ Onderdeel van de vergunning is tevens een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging. Is de vergunning verkregen dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt dus geen toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit meer plaats door de gemeente en de gemeente houdt ook geen toezicht meer op de bouwtechnische kwaliteit tijdens de bouw⁵. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging door de private kwaliteitsborger. In veel gevallen zal, als het om omgevingsveiligheid gaat, ook overleg met de brandweer noodzakelijk zijn. Dit leidt nadrukkelijk niet tot wijzigingen met betrekking tot de vergunningplicht en toezicht als het gaat om monumenten, de milieuwetgeving of natuur.

Op basis van een verzoek van de private kwaliteitsborger, of een andere derde, kan het bevoegd gezag handhavend optreden, indien de kwaliteitsborging tijdens de bouw niet op orde is of aanwijsbaar niet functioneert. Dat kan zijn als een bouwer ondanks herhaalde signalen van de private kwaliteitsborger toch bepaalde onderdelen niet conform het Bouwbesluit aanbrengt. In het uiterste geval zal een gebouw niet in gebruik mogen worden genomen voordat dit op orde is. Daarbij kan advies van de veiligheidsregio (brandweer) een belangrijke rol spelen. Hiervoor is het noodzakelijk dat voor de veiligheidsregio de goede informatiepositie behouden blijft en dat de expertise voor het effectief en veilig kunnen optreden, kan worden benut. Voor de Regionale Uitvoeringsdiensten geldt dat deze hun huidige rol houden als uitvoeringsorganisatie op het terrein van het omgevingsrecht. De kwaliteitsborger heeft dus zelf geen rol in de handhaving.

Het toezicht op de bestaande bouw blijft buiten het private stelsel. De gemeente houdt toezicht op het voldoen aan de minimumeisen voor de bestaande bouw en de gebruikseisen, met name de (brand-)veiligheid. Ik zal de komende tijd laten inventariseren welke informatie het bevoegd gezag minimaal nodig heeft om in geval van calamiteiten adequaat te kunnen blijven optreden en hoe de beschikbaarheid van deze informatie kan worden geborgd.

Planning inwerkingtreding en duaal stelsel

Mijn streven is dat het nieuwe wettelijke stelsel voor private kwaliteitsborging in 2015 in werking zal treden. Omdat ik een zorgvuldige overgang wil van het huidige stelsel naar private kwaliteitsborging zullen voor een periode van minimaal drie jaar vanaf inwerkingtreding beide stelsels naast elkaar bestaan, zodat in die jaren een duaal stelsel van kracht zal zijn. Tijdens de werking van het duale stelsel heeft de initiatiefnemer de

⁴ Inclusief daarin voorkomende beschermde dier- of plantsoorten, dan wel beschermde natuurgebieden.

⁵ De gemeente blijft wel toezicht houden op welstand en monumenten.

keuze tussen de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen of private kwaliteitsborging. Deze periode zal worden gebruikt om te bezien of op basis van opgedane ervaringen aanpassingen in het private stelsel noodzakelijk zijn. Na afloop van deze duale periode zal ik het stelsel evalueren en een voorstel doen voor het vervolg. De betrokken partijen zullen de mogelijkheid krijgen hun opvattingen kenbaar te maken bij de definitieve keuze over al dan niet volledige invoering van private kwaliteitsborging.

Vorbereiding implementatie

Voor een succesvolle implementatie van private kwaliteitsborging is actieve betrokkenheid van marktpartijen van groot belang. Ik ben dan ook blij met het initiatief van de bouwsector om een kwartiermakerstraject te starten voor het uitwerken van rollen, taakverdeling en planning en daarmee te komen tot nadere invulling van het systeem. Hierbij wordt uitgegaan van de Routekaart naar Private Kwaliteitsborging die is gemaakt in het kader van de Actieagenda Bouw, ook een initiatief van de bouwsector. Conform de voorstellen van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw zullen de wettelijke kaders hierbij door mij worden uitgewerkt en zullen de kwartiermakers invulling geven aan die kaders. De resultaten van de werkzaamheden van de kwartiermakers verwacht ik u medio 2014 te kunnen toezenden. Ik zal die resultaten tevens voor advies aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) voorleggen.

De maatschappelijke kosten van het nieuwe stelsel

Door Ecorys is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd naar de effecten van de invoering van private kwaliteitsborging.⁶ Ecorys heeft berekend dat het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften door gemeenten op dit moment jaarlijks ongeveer 1,4% van de totale opdrachtsom in de bouw kost. Privatisering hiervan leidt volgens Ecorys tot een afname van het saldo van de kwantificeerbare maatschappelijke kosten en baten met 27,5 miljoen Euro per jaar (ruim 2,3 miljard Euro, netto contante waarde tot het jaar 2100, zijnde de looptijd van de MKBA). Ecorys gaat hierbij uit van een vergelijkbaar kwaliteitsniveau.

Saldo t.o.v. continuering huidige stelsel	Privaat stelsel
Rijk	– 4
Gemeenten	– 1.099
Private toetsers/instanties	– 45
Aanvragers: burgers	53
Aanvragers: bedrijven	3.469
Totaal	2.374

De baten en lasten van de invoering van private kwaliteitsborging zijn verschillend over de betrokken actoren verdeeld. Het deel van de leges dat initiatiefnemers nu moeten betalen voor de toets aan het Bouwbesluit gaat volgens de MKBA in het private stelsel geheel naar partijen die zorg dragen voor de private kwaliteitsborging. De baten vallen niet name aan de kant van burgers en bedrijfsleven en de lasten (als gevolg van het wegvallen van de taak om bouwplannen preventief te toetsen) aan de kant van de overheid. De tabel hiervoor uit de MKBA laat de verdeling van de baten en lasten in het private stelsel zien. Het negatieve saldo bij private kwaliteitsborgers wordt veroorzaakt doordat hierin ook de kosten zijn

⁶ MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw, Ecorys, 23 september 2013.

meegenomen voor het toezicht op het stelsel en de kosten van de toelatingsorganisatie. De grootste winst voor bedrijven wordt volgens de MKBA bereikt door het voorkomen van rentekosten als gevolg van tijdswinst.

Verplichte verzekerde garantie

Alhoewel het voor een bouwconsument moeilijk is om na te gaan in hoeverre zijn bouwwerk aan de vereisten en afspraken voldoet, is de garantieregeling voor afwijkingen van de vereisten en afspraken voor met name woningen momenteel goed geregeld. In de huidige situatie wordt via het keurmerk van de Stichting Garantiewoning reeds gegarandeerd dat een woning wordt afgebouwd als de bouwer tijdens de bouw failliet gaat, dat herstel wordt uitgevoerd zowel wanneer een bouwconsument constateert dat de woning niet voldoet aan het Bouwbesluit als wanneer de bouwconsument constateert dat zij niet krijgt wat zij mag verwachten: goed en deugdelijk werk.⁷ De drie waarborginstellingen die dit keurmerk voeren (Woningborg, SWK en Bouwgarant) dragen zorg voor uitvoering van deze garantieregeling indien de bouwende partij zijn verplichtingen niet wil of kan nakomen (insolventiedekking). Het Keurmerk Garantiewoning is verplicht om in aanmerking te komen voor de Nationale Hypotheekgarantie. Daarnaast stellen steeds meer financiële instellingen het Keurmerk ook verplicht los van de Nationale Hypotheekgarantie. Hierdoor wordt ruim 85% van de koopwoningen momenteel gebouwd onder Keurmerk Garantiewoning. Woningen gebouwd met het Keurmerk Garantiewoning hebben een garantietermijn van minimaal zes jaar. In het geval zich ernstige gebreken voordoen, geldt een garantietermijn van minimaal 10 jaar.

Ik geef u twee praktijkvoorbeelden om te illustreren hoe het huidige systeem werkt. Het eerste voorbeeld betreft project Schiehart in Schiedam. In de zomer van 2012 werd geconstateerd dat in sommige woningen van bouwproject Schiehart gevelelementen niet goed waren bevestigd. Het project was negen jaar oud. De woningen vallen onder een waarborgregeling. De ontwikkelaar en de bouwer zijn direct met elkaar in overleg gegaan over het herstel van de schade. De betreffende waarborginstelling volgt dit proces. Het tweede voorbeeld betreft constructieve schade aan het Bos en Lommerplein in Amsterdam. In februari 2006 werd scheurvorming geconstateerd in het dak van een complex met woningen, winkels en een parkeergarage. De woningen in het project vallen onder een waarborgregeling. Het project was ruim drie jaar oud. De betreffende waarborginstelling heeft na het faillissement van de aannemer voor de bewoners de kosten van het herstel op zich genomen.

In de motie Jansen/De Vries over de verzekerde garantie wordt verzocht om private kwaliteitsborging pas in te voeren op het moment dat de verzekerde rechtsbescherming van opdrachtgevers, gebruikers en derden verplicht is gesteld en dus voor alle woningen is gaan gelden. Een verplichte verzekering heeft in mijn ogen geen meerwaarde in vergelijking tot het huidige stelsel. Consultatie van marktpartijen bevestigt dit oordeel. In de huursector biedt de huurwetgeving voldoende bescherming tegen gebrekkige huurwoningen. Voor koopwoningen wordt ongeveer 85% van de markt al gedekt door het Keurmerk Garantiewoning als eis voor een Nationale Hypotheekgarantie. Een verplichte verzekering heeft ook ongewenste effecten. Uit informatie van de waarborginstellingen blijkt dat ongeveer 15% van de woningbouw niet onder hun regelingen valt. Dit is deels particulier opdrachtgeverschap in het duurdere segment (boven de NHG-grens). Ik acht voor deze

⁷ Het keurmerk van de Stichting Garantiewoning is de opvolger van het Garantie-instituut Woningbouw (GIW).

opdrachtgevers en voor opdrachtgevers in de utiliteitsbouw een verplichting tot het afsluiten van een verzekering niet opportuun. Deels betreft het gebouwen die niet verzekerd zijn omdat de bouwer de risico's niet kan verzekeren en de verzekeraar de risico's niet kan schatten. Op basis van informatie van de waarborginstellingen schat ik het aandeel hiervan in de nieuwbouw tussen de 5 en 10%. Bij de invoering van een verplichte verzekerde garantie, zal dit deel laatstgenoemde deel van niet verzekerde gebouwen niet meer worden gebouwd. Ik acht dat niet wenselijk.

Om de effectiviteit van een vrijwillige verzekerde garantie in combinatie met private kwaliteitsborging in de praktijk te toetsen, wil ik samen met een aantal gemeenten op korte termijn een experiment starten in het kader van de Crisis- en Herstelwet, waarbij voor woningen gebouwd onder deze garantieregeling de preventieve toets en het toezicht op de naleving vervalt. De kwaliteitsborging wordt daarbij door de waarborginstellingen (Woningborg, SWK en Bouwgarant) uitgevoerd.

Voorts wil ik nader bezien in hoeverre de huidige garantieregeling verdere aanscherping behoeft. Ik denk hierbij aan de mogelijkheid van aanvullende waarborgen voor de bouwconsument zodat deze zonder uitzondering krijgt wat hij mag verwachten, namelijk in aanvulling op het voldoen aan Bouwbesluit en de gesloten contracten ook het voldoen aan de eisen van goed en deugdelijk werk.

Hoofdpijn 2: Verdeling van de aansprakelijkheid

Dit voorjaar heb ik u het onderzoeksrapport van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) toegezonden. Uit de analyse van het IBR blijkt dat onder andere de huidige aansprakelijkheidsverdeling in de bouw niet altijd voldoende is voor een opdrachtgever om in geval van gebreken zijn schade met succes te kunnen verhalen. In dat kader is in het Burgerlijk Wetboek geregeld dat de bouwer alleen aansprakelijk kan worden gesteld voor verborgen gebreken die de opdrachtgever redelijkerwijs niet bij de oplevering had moeten ontdekken. In de meest gebruikte private contractvoorwaarden, de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken (UAV 2012) wordt de aansprakelijkheid van de bouwer nog verder teruggebracht. De bouwer is alleen aansprakelijk voor gebreken die ondanks nauwlettend toezicht tijdens de uitvoering dan wel bij de opnemings van het werk redelijkerwijs niet onderkend hadden kunnen worden. Voorts dient de opdrachtgever bij bouwfouten waarbij meerdere partijen betrokken zijn, niet alleen te bewijzen dat er een gebrek is dat hij redelijkerwijs niet had kunnen zien, maar ook wie daarvoor verantwoordelijk is. Het IBR concludeert dat er verschillende manieren zijn om tot verbetering van de positie van de opdrachtgever te komen en doet daarvoor aanbevelingen. De aanbevelingen hebben vooral betrekking op de wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de algemene voorwaarden die in de bouw worden gehanteerd voor gebreken die bij de oplevering niet zijn opgemerkt. Ik verwijs u volledigheidshalve naar het rapport van het IBR voor de volledige analyse van de problematiek.

De komende tijd wil ik in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie onderzoeken in hoeverre de aanbevolen aanpassingen in de aansprakelijkheidsverdeling, met name wat betreft de verborgen gebreken, in het Burgerlijk Wetboek kunnen worden uitgewerkt. Ik neem daarbij als uitgangspunt dat de voor te stellen wijzigingen moeten leiden tot verbetering van de positie van de opdrachtgever. Deze mogen echter niet zo ver gaan dat de aansprakelijkheid volledig bij de bouwende partij komt te liggen. Ook de opdrachtgever houdt natuurlijk de verantwoordelijkheid van goed opdrachtgeverschap. In dit proces zal ik tevens met vertegenwoordigers uit de branches overleggen of de algemene

voorwaarden in de bouw, zoals de veel gebruikte UAV 2012 op het punt van het verborgen gebrek kunnen worden aangepast.

Hoofdpijn 3: Verbetering vraaggerichtheid van de bouw

Om de bouwkwaliteit verder te verbeteren, is het nodig dat de bouwende partijen meer de vraag van de bouwconsument als uitgangspunt gaan nemen. Daarbij gaat het er mij niet alleen om dat de bouwer de afgesproken kwaliteit levert en fouten snel herstelt. Het gaat er mij ook om dat de bouwer flexibel inspeelt op de specifieke wensen van de consument, bijvoorbeeld voor de indeling van het gebouw, de keuze van installaties en de afbouw.

De sector laat goede voorbeelden zien waarbij de bouwconsument al veel vrijheid krijgt bij de indeling en afbouw, bijvoorbeeld bij klushuizen en het concept van aanpasbaar bouwen in zogeheten solids of lofts. Om in de bouwsector verder te borgen dat de bouwconsument een betere positie in het bouwproces kan innemen – zodat de bouwende partijen de vraag van de bouwconsument meer centraal zullen stellen – zie ik een aantal mogelijkheden die ik nader wil onderzoeken:

- Het retentierecht verbeteren. Ervaringen in Duitsland laten zien dat het recht om 5% van de aanneemsom in depot te houden de positie van de bouwconsument kan versterken wanneer dit retentierecht betrekking heeft op meer dan alleen de opleverpunten en de duur wordt verlengd tot een aantal jaren na oplevering. Overigens wordt deze 5% van de aanneemsom in Duitsland pas 5 jaar na oplevering vrijgegeven.
- Een systeem van benchmarking van bouwbedrijven kan de prijs/kwaliteitverhouding van hun werk inzichtelijk te maken. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn al monitoringsystemen en benchmarks voor kwaliteit in gebruik. In Nederland heeft Aedes in april 2013 de benchmark Ketenmonitor gelanceerd. De Ketenmonitor is ontwikkeld en uitgevoerd door het Kenniscentrum Bouwprocesinnovatie (CPI) van de TU Delft, in nauwe samenwerking met praktijkdeskundigen uit de hele bouwketen en mede op initiatief van Aedes. Deze Ketenmonitor bevat onderbouwde indicatoren om kwaliteit te bepalen die voor benchmarking gebruikt kunnen worden, zoals de mate waarin ruimte wordt gegeven voor inbreng van de bouwconsument. Op deze ervaringen kan verder worden gebouwd.
- Het verduidelijken van de technische kwaliteiten, prestaties, garanties van bouwwerken en de keuzemogelijkheden hierin in standaardcontracten en brochures voor bouwconsumenten.
- Een integraal opleverdossier voor gebouwen stimuleren met daarin alle relevante informatie die voor het onderhoud van het gebouw kan nuttig zijn voor de bouwconsument⁸. Het «Building Information Model» (BIM) kan hierbij worden ingezet, een digitaal platform waarin gedurende het bouwproces alle informatie gebundeld wordt en bovendien wordt ontsloten voor alle betrokkenen.
- Het vergroten van de mogelijkheden voor (collectief) particulier (mede-) opdrachtgeverschap. Wanneer een bouwconsument zelf opdrachtgever is, zijn er in principe betere mogelijkheden voor het realiseren van een bouwwerk conform de vraag van de bouwconsument. Het schrappen van voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 voor particuliere opdrachtgevers optimaliseert de mogelijkheden voor het realiseren van de vraag van de bouwconsument verder.

Sinds 2010 geef ik via het Expertteam Eigenbouw ondersteuning aan gemeenten die particulier opdrachtgeverschap in hun gemeenten willen organiseren. Mede daardoor zijn er in 56 gemeenten tenminste 6.000 kavels beschikbaar gekomen voor particulier opdrachtgeverschap.

⁸ Voor energie en installaties worden reeds opleverdossiers opgesteld.

Hiermee sluit ik ook aan bij de experimenten die in Almere, Castricum en Den Haag lopen in het kader van de Crisis- en Herstelwet.

Ik wil de bouwconsument ook een sterkere positie geven in de totstandkoming van het bouwbeleid. Als uitvloeisel van de evaluatie van het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012 hebben belangenbehartigers voor consumenten (Woonbond, VACPunt Wonen, Vereniging Eigen Huis en de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland) voorgesteld een discussiebijeenkomst te organiseren waarin centraal staat hoe consumentenbelangen beter kunnen worden behartigd in het bouwbeleid. Ik ondersteun dit initiatief van harte.

Publiek belang en positie bouwconsument

Mijn beleidsvoornemens zijn deels gericht op de borging van publieke belangen en deels gericht op de verbetering van de positie van de bouwconsument. Ik som de maatregelen voor beide onderdelen hierna voor u op.

Publieke belang

Het publieke belang ligt in een bouwsector waarin een goede bouwkwiteit (waaronder veiligheid, bruikbaarheid, gezondheid, energiezuinigheid en milieu) is geborgd. De kern van mijn beleidsvoornemens is dat de bouwende partijen zelf expliciet verantwoordelijk worden voor de bouwkwiteit: private kwaliteitsborging. Hiermee vervang ik het huidige stelsel wat een combinatie is van private en publieke kwaliteitsborging. Dit vergezel ik van prikkels voor de versterking van de positie van de bouwconsument.

De overheid blijft echter een centrale rol houden in het nieuwe stelsel. Het Rijk formuleert de randvoorwaarden van het stelsel voor private kwaliteitsborging. Een belangrijk element hierin is risicoclassificatie van gebouwen. Per risicoklasse zal het Rijk vastleggen aan welke eisen instrumenten voor private kwaliteitsborging moeten voldoen. Het Rijk blijft ook verantwoordelijk voor het Bouwbesluit. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de handhaving.

Positie bouwconsument

In de huidige situatie is het voor een opdrachtgever vaak niet makkelijk om in geval van gebreken zijn schade met succes te kunnen verhalen. De komende tijd wil ik in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie onderzoeken in hoeverre de aanbevolen aanpassingen in de aansprakelijkheidsverdeling, met name wat betreft de verborgen gebreken, in het Burgerlijk Wetboek kunnen worden uitgewerkt, zodat de positie van de opdrachtgever wordt versterkt.

Om in de bouwsector verder te borgen dat de bouwconsument een betere positie in het bouwproces kan innemen – zodat de bouwende partijen de vraag van de bouwconsument meer centraal zullen stellen – zie ik een aantal mogelijkheden die ik nader wil onderzoeken: verbetering van het retentierecht, benchmarking, informatieverbetering, integraal opleverdossier en het verbeteren van de voorwaarden voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

Afstemming met betrokken partijen

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 16 mei 2013 heb ik betrokken partijen – bouwende partijen, consumentenorganisaties, bevoegd gezag en deskundigen – gevraagd om hun visie op private kwaliteitsborging uit

te werken.⁹ Het eenduidig beleggen van de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij private partijen kan volgens deze partijen in belangrijke mate bijdragen aan de oplossing van de in deze brief genoemde knelpunten. Wel plaatst een aantal partijen kanttekeningen. Bij bijna alle partijen komt als belangrijkste aandachtspunt naar voren dat betrokkenheid van de overheid wenselijk blijft bij complexe bouwwerken en bouwwerken met een in potentie risicovol gebruik. Enerzijds omdat de risico's voor de veiligheid van derden groter zijn – denk aan hoogbouw – en anderzijds door de maatschappelijke gevolgen van een eventuele calamiteit. Zoals ik eerder beschreef, zal ik bij de verdere uitwerking van het stelsel dan ook werken met risicoklassen. Ik zal het huidige bevoegd gezag betrekken bij de opzet van de toelatingsorganisatie en de beoordeling van gebouwen met een hoog risicoprofiel. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Jansen en De Vries op dit punt.¹⁰

Verschillende partijen plaatsen een kritische kanttekening bij de betaalbaarheid van het systeem.

Het stelsel van private kwaliteitsborging zal gevolgen hebben voor de legesinkomsten bij gemeenten. De precieze gevolgen zijn onzeker, omdat tevoren niet bepaald kan worden in welke mate tijdens de duale periode van private kwaliteitsborging gebruik zal worden gemaakt. Samen met de VNG, VBWTN en andere betrokkenen bij het Rijk zal ik de betaalbaarheid en de houdbaarheid van het legessysteem op langere termijn nader onderzoeken.

Door het bedrijfsleven is in het kader van de betaalbaarheid van het nieuwe stelsel een kanttekening gemaakt bij het overgaan naar een geheel privaat stelsel. Mocht in de duale periode blijken dat het nieuwe stelsel leidt tot onnodige of te hoge kosten dan zal ik onderzoeken hoe het stelsel kan worden aangepast alvorens de definitieve keuze te maken.

Tenslotte heeft een aantal partijen kanttekeningen geplaatst bij de duur van de duale overgangsperiode van minimaal drie jaar. Met name partijen die voor zichzelf een rol zien weggelegd bij private kwaliteitsborging hebben aangegeven behoefte te hebben aan duidelijkheid over datum waarop een volledig privaat stelsel in werking zal treden.

Vervolgstappen kabinet

Samenvattend heeft het kabinet het voornemen om de volgende acties te ondernemen:

1. De private kwaliteitsborging vorm te geven. Dit zal een voorstel zijn voor een in eerste instantie duaal stelsel en zal leiden tot een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
2. Het initiëren van een implementatietraject om partijen voor te bereiden op private kwaliteitsborging voor de succesvolle invoering van het nieuwe stelsel.
3. Het aanwijzen van een toelatingsorganisatie die zorg draagt voor de beoordeling en toelating van instrumenten voor private kwaliteitsborging en de indeling van die instrumenten naar risicoklassen.
4. Een verkenning van de mogelijkheden tot verbetering van de verdeling van de aansprakelijkheid tussen bouwende partijen en de bouwconsument, via aanpassing van het Burgerlijk Wetboek.
5. De ontwikkeling van voorstellen voor de aanpassing van modelcontracten en -voorwaarden, in overleg met de hierbij betrokken partijen.
6. Een verkenning van de mogelijkheden tot verbetering van de bestaande garantieregeling, gericht op de mogelijkheid van aanvullende waarborgen voor de bouwconsument zodat deze krijgt wat hij

⁹ Kamerstukken II, 2012–2013, 32 757, nr. 63

¹⁰ Kamerstukken II, 2012–2013, 32 757, nr. 52

mag verwachten, namelijk in aanvulling op het voldoen aan Bouwbesluit en de gesloten contracten ook het voldoen aan de eisen van goed en deugdelijk werk.

7. Het onderzoeken en uitwerken van aanvullende niet-juridische mogelijkheden om de positie van de bouwconsument te versterken.

Met dit pakket aan maatregelen hoop ik de kwaliteit van de bouw structureel te verbeteren. Dit leidt tot een verbetering voor de bouwconsument omdat die een kwalitatief beter gebouw krijgt geleverd dat veel meer voldoet aan zijn of haar woonwensen. Het leidt eveneens tot een verbetering voor de bouwende partijen omdat de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijker wordt. Daarbij leidt dit alles tot een forse structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden gedekt binnen mijn begroting.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

1. Economisch Instituut voor de Bouw – onderzoek naar de arbeidsproductiviteit van de bouwsector in een aantal Europese landen, Amsterdam, nog niet gepubliceerd
2. Crisislab – Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw, Nijmegen, juni 2012.
3. Instituut voor Bouwrecht – Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw, Den Haag, februari 2013.
4. Dit rapport is al eerder aan u toegestuurd.
5. Brinkgroep – Specificatie autoriteit private kwaliteitsborging, Leidschendam, juni 2013.
6. Ecorys – Maatschappelijke kosten-/batenanalyse private kwaliteitsborging, Rotterdam, september 2013.
7. Stichting Economisch Onderzoek, Positie bouwconsument, Amsterdam, september 2013.

De onderzoeken zijn te vinden op www.rijksoverheid.nl.