

Tweede Kamer
Algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst
t.a.v. de heer M. Van der Leeden
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 21 februari 2014
Referentie
Betreft AO stelselwijziging bouwregelgeving

Geachte commissieleden,

Inleiding

1. 27 maart a.s. staat een Algemeen Overleg over de stelselwijziging bouwregelgeving ingepland. De NEPROM (brancheorganisatie voor projectontwikkelaars) wil u in dat kader graag van de volgende achtergrondinformatie voorzien. Hieronder gaan we per agendapunt in op het NEPROM standpunt.

ERB-rapport 'Erkende technische oplossingen'

2. Het eerste agendapunt gaat over een "quick scan van de ontwikkeling van erkende technische oplossingen die voldoen aan het Bouwbesluit 2012, voor 80% van de praktijksituaties". Hiermee hangt samen de motie van kamerlid De Vries van 20 november 2013 om prioriteit te geven aan de vereenvoudiging van de bouwregelgeving, met name voor de 80% van de bouwplannen die zodanig eenvoudig zijn, dat het mogelijk moet zijn dat deze zonder ingewikkelde procedures tot stand komen.

We kunnen ons vinden in het standpunt van Minister Blok zoals verwoord in de brief d.d. 7 februari jl. over bovengenoemd onderwerp. Wij zijn met hem van mening dat het nieuwe instrument zoals voorgesteld weinig toegevoegde waarde heeft en vergroting van de bureaucratie tot gevolg heeft. De facto leidt het namelijk tot twee naast elkaar bestaande systemen.

Wel voelen wij voor het voorstel de 'erkende technische oplossingen' waar mogelijk mee te nemen bij de invulling van het nieuwe stelsel. Dit (nieuwe) systeem gaat uit van een indeling op basis van risicoklassen waarmee in principe hetzelfde bereikt kan worden.

Wij vinden overigens wel dat onder dit stelsel voor iedereen dezelfde regels zouden moeten gelden. Wij kunnen ons dan ook niet vinden in het voorstel van de Minister om voor particuliere opdrachtgevers andere wetgeving te laten gelden. Dit leidt tot een ongelijk speelveld, onduidelijkheid en incoherente regels inclusief een onsamenvangende toepassing daarvan. Wij vinden dat een dergelijke vereenvoudiging van het bouwbesluit ook voor professionele partijen zou moeten gelden. Wij zijn graag bereid medewerking te verlenen aan een experimentenprogramma waarbij professionele opdrachtgevers binnen kaders vrijheden krijgen om van het bouwbesluit af te wijken met daarbij de noodzakelijke waarborgen en adequate informatieverstrekking aan de consument.

Verbetering kwaliteitsborging in de bouw

3. De brief d.d. 27 november jl. van de Minister over verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw staat centraal bij het tweede agendapunt. De NEPROM heeft hierop al eerder gereageerd, o.a. in het overlegplatform bouwregelgeving en tijdens een rondetafelgesprek (met de commissie Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer) d.d. 12 december jl.
- Wij blijven ons verzetten tegen het in de brief opgeroepen beeld 'dat de kwaliteit in de bouw slecht is'. Die weergave klopt niet. Het huidige aansprakelijkheidssysteem zit niet zo in elkaar dat marktpartijen zich achter (bouwtechnische aspecten van) een door de gemeente afgegeven vergunning kunnen verschuilen. De onderliggende analyse deugt niet. Internationaal gezien doen we het namelijk juist heel goed. Dat komt mede door het privaatrechtelijk georganiseerde systeem dat we in Nederland kennen. Het is gebaseerd op garantie- en waarborgregelingen (lees: verzekeringen) die de consument zekerheid bieden mocht de ondernemer onverhoopt failliet gaan of als er sprake is van een gebrek.
- Er is geen reden die een gestapeld en vergaand ingrijpen in het huidige systeem rechtvaardigt, zoals nu wel door de Minister voorgesteld wordt. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van de bouwprocessen omhoog kan. Met name als het om de energetische kwaliteit van woningen of de werking van installaties gaat. De NEPROM ontplooit (met andere partijen bij het Lente-Akkoord) al veel activiteiten om tot verbetering te komen. Onder andere door het promoten en uitrollen van de zogenoemde KopStaart aanpak. Door deze methode (kwaliteitsproces) te volgen nemen ontwikkelaars en ontwikkelende bouwers de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun eindproduct. Private kwaliteitsborging kan onder de huidige randvoorwaarden hierin een logisch sluitstuk zijn.

Bovendien vinden wij de brief van de Minister te algemeen. Dat komt omdat alle sectoren binnen de bouw over één kam geschoren worden. De brief gaat over woningen, utiliteits- en grond-, weg- en waterbouw. Wij denken dat het de voorkeur zou hebben voor een gefaseerde aanpak te kiezen en te beginnen bij het segment waarmee tot op heden de meeste ervaring is opgedaan: woningbouw. Daar zijn de processen voor een groot deel al zo ingericht dat ze haast naadloos aansluiten op het concept van private kwaliteitsborging zoals de Minister dat voor ogen heeft. Wij adviseren daarom voor een geleidelijke overgang en niet alle drie de door de Minister genoemde punten tegelijk op te pakken.

Hieronder zullen we op de drie verschillende aspecten ingaan die de Minister in zijn brief aansnijdt. Dat zijn: private kwaliteitsborging, verdeling van de aansprakelijkheid en verbetering vraaggerichtheid van de bouw.

Private kwaliteitsborging

4. Wij vinden de bouwplantoets (aan het bouwbesluit) niet persé een overheidstaak. Maar we vinden wel dat wat er voor in de plaats komt, daadwerkelijk sneller, beter en goedkoper moet zijn. Enkele van onze leden hebben onder andere deelgenomen aan pilots in Rotterdam waarbij veel tijd en kosten (in theorie) bespaard zijn door aan de gemeente de uitkomsten van een onafhankelijke toets te overleggen die gedurende het hele proces door- en uitgevoerd wordt. Het proces van de vergunningaanvraag kon zo sneller doorlopen worden. Marktpartijen hebben deelgenomen aan de pilot omdat ze snel(er) over de benodigde vergunning(en) wilden beschikken. Deze toets bleek

overigens strenger en volwaardiger dan de huidige (globale) bouwplantoets zoals die nu (conform de wet) uitgevoerd wordt door gemeenten.

Leges

5. Met het woord 'goedkoper' raken we overigens een van de belangrijkste randvoorwaarden die volgens ons vervuld zou moeten zijn alvorens tot invoering van een nieuw stelsel over te gaan. Eerst zou er duidelijkheid gegeven moeten worden over de hoogte van de leges. De hoogte van de leges en met name de onderliggende kruissubsidiëring is de NEPROM al geruime tijd een doorn in het oog. Door de slechte marktomstandigheden en navenante daling van (gemeente)inkomsten uit hoofde van leges is het systeem bovendien niet meer houdbaar. Wij waarderen het, dat de Minister een onderzoek naar dit onderwerp toegezegd heeft. Wij vinden het echter belangrijk dat er over een en ander duidelijkheid bestaat voordat het systeem ingevoerd wordt. Het kan niet zo zijn, dat dit aspect achteraf nog geregeld wordt. Recente ontwikkelingen in jurisprudentie nopen ook tot een snelle herziening en wijziging van het systeem. Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad (IJerman) heeft op 20 september jl. namelijk het volgende geconcludeerd (ECLI:NL: PHR:2013:978). A-G IJerman acht het niet aanvaardbaar indien een gemeente bij de vaststelling van de heffing als de onderhavige geen enkele redelijke verhouding in acht zou moeten nemen tussen de door de aanvraag van een bepaalde bouwvergunning opgeroepen gemeentelijke kosten en het in verband daarmee geheven bedrag aan bouwleges. De A-G betwijfelt namelijk of het zo is dat hoe hoger de bouwsom is, des te meer het werk van de gemeente toeneemt. Hij meent dat het weliswaar in beginsel is toegestaan om een proportioneel deel van de bouwsom aan rechten te heffen, maar indien de kosten van het in behandeling nemen van de bouwaanvraag extreem lager zijn dan de volgens tabel bepaalde legesheffing, zou de rechter tot de conclusie kunnen komen dat het onderling totaal scheefliggen van de verdeling van de legesdruk tot een onredelijke en willekeurige belastingheffing leidt en in zoverre tot onverbindendheid jegens een bepaalde belanghebbende. Ondanks dat op het moment van verzending van deze brief nog niet duidelijk is of de Hoge Raad meegaat in deze conclusie, beschouwen wij het wel als een belangrijke ontwikkeling.

Uit bovengenoemd experiment in Rotterdam en door de gemeente Amsterdam en Eindhoven gedane onderzoeken blijkt dat gemeenten bij de berekening van de leges vaak 5 tot 10 keer zo veel in rekening brengen als de daadwerkelijk door de gemeente gemaakte kosten. Wij vinden daarom dat in het kader van experimenten en pilots alvast gewerkt zou moeten worden met een daling van de legestarieven van minimaal 50%.

Voorkom bureaucratie

6. Marktpartijen en consumenten zitten niet te wachten op een systeem dat veel of meer (private) bureaucratie met zich meebrengt. Zij zijn niet gebaat bij een stelsel dat gekenmerkt wordt door dure en abstracte certificeringen. Marktpartijen moeten in de gelegenheid gesteld worden zelf deze kwaliteitszorg te organiseren en uit te voeren, bijvoorbeeld door deze te incorporeren in hun bedrijfsprocessen. Anders dreigt toezicht op toezicht gestapeld te worden. Dat is inefficiënt en kostbaar. Ondanks dat ons nog niet helemaal duidelijk is hoe een en ander in de praktijk uit gaat pakken, is dit wel een belangrijk aandachtspunt voor ons. Met name omdat als de inzet van een externe, onafhankelijke partij nodig is, ook daar weer een extra verhouding gecreëerd wordt waarin aansprake-

lijkheden afgedekt zullen gaan worden. Dit leidt onvermijdelijk tot extra regels en procedures die vertragend en kostenverhogend werken. Marktpartijen zijn dan ook erg benieuwd naar de aansprakelijkheid van de toetsende instanties en de kwaliteitscontrole op deze instanties.

Geen verplichte verzekering

7. De NEPROM is geen voorstander van de invoering van een wettelijk verplichte verzekering. In Nederland werken we in de woningbouw namelijk al 40 jaar met een sluitend (privaat georganiseerd) systeem, waarbij circa minimaal 85% van de productie verzekerd is. Dat gebeurt via waarborgende instellingen (Woningborg, SWK en BouwGarant). Zij beschikken over het keurmerk van de Stichting GarantieWoning. Zij ziet toe op evenwichtige contracts- en verzekeringsvoorwaarden en toegang tot een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting. Banken en de Nationale Hypotheek Garantie sluiten naadloos aan op dit systeem. Het is dus onnodig een verzekering verplicht te stellen voor woningbouw. Voor utiliteitsbouw en de GWW-sector geldt bovendien, dat het hier om zakelijk opdrachtgevers gaat die prima in staat zijn hun eigen keuzes te maken. Zij behoeven geen bescherming en/of een verplichte verzekering voorgeschreven te krijgen. Het is namelijk een illusie te denken dat een verplichte verzekering de enige en beste vorm van kwaliteitsborging is. Veel hangt af van de manier waarop het systeem ingericht wordt en welke rol marktpartijen daarin hebben. In Frankrijk werkt men bijvoorbeeld met een dermate grof ingericht en verplichtend systeem, dat er geen prikkel meer vanuit gaat. Premies en faalkosten lopen daardoor drastisch op omdat kosten ten laste van het collectief komen. Als verzekeringsmaatschappijen een onderdeel worden in het geheel, blijkt bovendien dat de manier waarop zij hun risico's beoordelen een grote rol gaat spelen. Dat is niet per definitie hetzelfde als kwaliteitsborging. Het kan bijvoorbeeld ook leiden tot een vergaande vorm van standaardisering en beperking van de ontwerpvrijheid en gebruiksmogelijkheden (van de producent en de consument).

Verdeling van de aansprakelijkheid

8. Op het punt van de aansprakelijkheid roept de brief van de Minister veel vragen bij ons op. De Minister licht in zijn brief bijvoorbeeld niet toe wat de aanleiding is voor de voorgenomen verruiming van de aansprakelijkheid. Is er zo veel mis? Wordt er zo veel (terecht) geprocedeerd? Leidt jurisprudentie tot zulke onbillijke uitkomsten dat aanpassing nodig is? En: voor welke bouwconsument is de aangekondigde verruiming bedoeld (de particulier en/of de professionele opdrachtgever)? Er zijn twee typen opdrachtgevers en situaties te onderscheiden.

De particuliere koper is in Nederland goed beschermd, zowel op grond van de wet als de standaard modelovereenkomsten die ter gelegenheid van een verzekerde garantie worden gehanteerd. Die modellen worden in een zelfreguleringsoverleg tussen Vereniging Eigen Huis en Consumentenbond enerzijds en vertegenwoordigers van producenten anderzijds vastgesteld. De wettelijke regeling (ook die ter zake verborgen gebreken) loopt niet uit de pas met de wettelijke regelingen in de ons omringende landen. De Nederlandse situatie is in veel opzichten zelfs beter te noemen. Dat heeft met name te maken met de laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting die onderdeel uitmaakt van het systeem. Wij zien het nut en de noodzaak van een verruiming dan ook niet in. Sterker nog: door bijvoorbeeld de definitie van het begrip 'verborgen gebrek' en daarmee de juridische status van de oplevering en het 'opleverlijstje' aan te passen (lees: tot nihil te reduceren) vervalt

in feite de onderzoeksplicht en bewijslast van de opdrachtgever. De opdrachtnemer is vervolgens aansprakelijk. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het leidt namelijk tot een onevenwichtige regeling waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide partijen niet meer in balans is. Het zal tot ongewenste en dure discussies leiden over bijvoorbeeld iedere kras op het aanrechtblad of een ruit, die de gebruiker mogelijk zelf veroorzaakt heeft na oplevering. Het is onwenselijk en onredelijk marktpartijen hiermee te belasten.

Voor de professionele opdrachtgever heeft een verruiming geen zin. Hij is een gelijkwaardige contractspartner, in staat zijn belangen te behartigen en bedingt in de praktijk zijn standaardafwijkingen van de UAV (modelovereenkomst). Hij ervaart daarbij geen problemen. In de praktijk wordt de aansprakelijkheid van de directievoering contractueel uitgesloten en de verantwoordelijkheid voor het toezicht tijdens de uitvoering bij de aannemer gelegd. De verruiming zal dus geen extra prikkel opleveren. Bovendien is de opdrachtgever niet verplicht om een deskundige in te zetten tijdens het bouwproces.

In de discussie en de brief blijft ten onrechte onbesproken dat het niet alleen om de aansprakelijkheid gaat. In de overeenkomst zijn ook standaardgaranties opgenomen (art. 22 UAV). Vaak worden contractueel nog extra garanties bedongen. Hiermee is een belangrijk deel van de vermeende verborgen gebrekenproblematiek –wat hier ook van zij- afgehecht.

De (bij waarborgende instellingen) aangesloten en grote bouwbedrijven hebben de verruiming van de aansprakelijkheid bovendien niet nodig om tot betere prestaties te komen. Voor hun gaat er geen prikkel uit van een nieuw aansprakelijkheidssysteem. Voor de aanpak van echt malafide ondernemingen valt de strafrechtelijke weg wellicht te prefereren boven een civielrechtelijke oplossing.

Verbetering vraaggerichtheid van de bouw

Onder dit punt noemt de Minister een aantal aspecten die deels al uitgevoerd worden (vergroten van PO en CPO) en/of wellicht de moeite waard zijn om verder te verkennen (benchmarking bouwbedrijven, verduidelijking van technische kwaliteiten, prestaties, garanties en keuzemogelijkheden), maar eigenlijk niet thuis horen bij het onderwerp private kwaliteitsborging. Ze staan er eigenlijk los van. Alleen op het leerstuk 'retentierecht' wensen we in deze brief dieper in te gaan.

Geen uitbreiding retentierecht

9. Wij betreuren het dat de Minister uitbreiding van het retentierecht in zijn brief heeft genoemd. Dit onderwerp dreigt daardoor al een geheel eigen dynamiek te krijgen, terwijl er helemaal geen (goed) doordacht voorstel aan ten grondslag ligt. Sterker nog: alle indicatoren wijzen juist de andere kant op. Zowel het IBR, het Molengraaff instituut als het SEO staan niet achter het voorstel. Het werkt namelijk kostenverhogend en leidt er alleen maar toe dat opdrachtgevers buitenproportioneel hoge bedragen inhouden bij gebleken of vermeende gebreken. In dat opzicht zijn het juist de opdrachtnemers die meer bescherming behoeven. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de huidige wettelijke regeling (5% gedurende drie maanden) prima werkt en een goede stok achter de deur is voor snel herstel van geconstateerde gebreken. Verlenging van de termijn naar vijf jaar is niet realistisch, dient geen enkel doel, zal tot sterke kostenstijging leiden en dient daarom achterwege te blijven.

Aanpak van knelpunten omgevingsrecht ten behoeve van de bouwpraktijk

10. Over het derde agendapunt, merken wij het volgende op.
De NEPROM steunt de Minister in zijn aanpak van knelpunten omgevingsrecht ten behoeve van de bouwpraktijk.
De NEPROM is positief over de (praktijkwerking) van de Crisis- en herstelwet en de (legio) mogelijkheden die zij biedt. Deze wet biedt weloverwogen en uitgebalanceerde experimenteeruimte, ook als het om pilots gaat die het onderwerp private kwaliteitsborging betreffen.
Een goed voorbeeld daarvan is een experiment zoals opgenomen in de achtste tranche van de Crisis- en herstelwet. Op grond daarvan hoeven aanvragen van een omgevingsvergunning voor de bouw van een grondgebonden woning met toepassing van een waarborg- en garantieregeling waarvoor het keurmerk van de Stichting GarantieWoning is verleend, niet aan het bouwbesluit getoetst te worden. Binnen verantwoorde kaders en vooruitlopend op de invoering van een wettelijk stelsel kan op deze manier alvast ervaring opgedaan worden met het toekomstige systeem van private kwaliteitsborging.
11. Wel vinden wij dat de brief van de Minister onvoldoende urgentie uitstraalt. Met name op lokaal niveau ervaren onze leden tal van hindernissen en beperkingen bij de uitvoering van projecten. Zij worden vooral veroorzaakt door risicomijdend gedrag en een cultuur die zich kenmerkt door 'het zich verschuilen achter regeltjes' (uit onder andere alle c.q. veel beleidsnota's). Doorlooptijden zijn hierdoor lang, processen inefficiënt en te vaak wordt om onnodige of te diepgaande onderzoeken gevraagd. Juist die aspecten zouden centraal moeten staan bij de uitvoering van de door de Minister (terecht) genoemde acties. Zij staan ook bij het zogenoemde 'Actieteam Ontslakken' centraal.
12. In de brief blijft onbesproken dat veel van de ervaren belemmeringen voortvloeien uit Europese regelgeving. Deze regelgeving wordt vaak ten onrechte als vanzelfsprekend beschouwd. Wat volgens ons nodig is, is een proactieve en assertieve Nederlandse houding in Brussel op dit vlak. Met de ontwikkelingen die (het traject richting) de nieuwe Omgevingswet kenmerken, loopt Nederland voorop. Wij vinden dat die positie gebruikt moet worden om andere landen mee te nemen en te enthousiasmeren voor de Nederlandse aanpak.
13. Haaks op zijn voornemen om knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te lossen, staat het voorstel van de Minister om voor particuliere opdrachtgevers een eigen bouwbesluit te creëren. Hierop zijn we hierboven al ingegaan, onder punt 2 op bladzijde 1.
Vereenvoudigingen zouden voor alle type opdrachtgevers moeten gelden. Anders wordt een ontoelaatbare vorm van rechtsongelijkheid gecreëerd.
14. Op hoofdlijnen staat de NEPROM achter de door de Minister ingezette en in te zetten acties. Zij steunt hem daarin ook actief, o.a. als oprichter en bestuurder van voornoemde Stichting GarantieWoning, als lid van het actieteam 'ontslakken van gebiedsontwikkeling', de adviescommissie Wonen & Cultuur en de stuurgroep private kwaliteitsborging.

Conclusie

15. De NEPROM ziet kansen in een stelselwijziging bouwregelgeving mits 1) de leges omlaag gaan; 2) de regeldruk en bureaucratie niet toenemen (de facto en in de beleving van de markt); 3) bedrijven hun eigen kwaliteitszorg zelf mogen organiseren en uitvoeren zonder een stapeling van extern en duur toezicht; 4) een gefaseerde invoering wordt geregeld. Te beginnen met woningbouw; 5) de huidige aansprakelijkheidsverdeling en het thans geldende retentierecht in stand blijven en 6) voor iedereen eenzelfde bouwbesluit geldt.

Wij zijn graag bereid tot een nadere toelichting,

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema
directeur

c.c. de heer drs. S.A. Blok, minister voor wonen en rijksdienst