

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG
TEVENS PER E-MAIL : cie.biza@tweedekamer.nl

Datum: 13 maart 2012

Betreft: Rondetafelgesprek over vernieuwing bouwregelgeving

Geachte heer, geachte mevrouw,

Hartelijk voor de uitnodiging om aan bovengenoemd rondetafelgesprek op 14 maart deel te nemen. In deze brief geven wij op hoofdlijnen onze visie op het voornemen van het kabinet om de bouwregelgeving te vernieuwen. Basis voor dit schrijven vormen de brief d.d. 15 december 2011 van toenmalig Minister Donner en drie rapporten (van EIB, ERB en Actal) over dit onderwerp.

Vooraf wil ik benadrukken dat de NEPROM-leden professionele opdrachtgevers zijn voor nieuwe en vernieuwde woningen, kantoren, winkels, multifunctionele projecten en omvangrijke gebiedsontwikkelingen. Zij nemen circa 50% van alle nieuwe markt woningen voor hun rekening, 65% van alle kantoren en 75% van alle winkels. Het zijn dus professionele partijen die zeer veelvuldig, intensief en langdurig te maken hebben met de bouwregelgeving in veel verschillende gemeenten. Onze leden schakelen veel expertise in om er zorg voor te dragen dat de bouwwerken waartoe zij opdracht verlenen, voldoen aan de voorschriften. Een belangrijk deel van alle voorbereidingskosten zijn daarmee gemoeid.

De bouw staat op dit moment onder grote druk. Aan alle kanten wordt geprobeerd de productie zoveel mogelijk overeind te houden. Een groot aantal ontslagen is inmiddels gevallen en veel bedrijven zijn failliet gegaan. Alle voorstellen met betrekking tot vernieuwing van de bouwregelgeving die zouden leiden tot hogere proceskosten in de bouw, zonder dat daar evidente voordelen voor de consument tegenover staan, wijzen wij daarom met kracht af.

Nut en noodzaak van vernieuwing bouwregelgeving

In de brief van minister Donner worden drie pijlers onderscheiden waarop vernieuwing zich zou dienen te richten. Dat betreft:

1. Vermindering en vereenvoudiging van bestaande regels;
2. Terugleggen verantwoordelijkheid van naleving bouwvoorschriften bij private partijen;
3. Herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen.

In het hiernavolgende gaan wij op de drie punten nader in.

1. Vermindering en vereenvoudiging van bestaande regels.

Zoals u begrijpt is de NEPROM een groot voorstander van vermindering en vereenvoudiging van bouwregelgeving. Daar waar het kan, moet regelgeving zo eenvoudig mogelijk zijn. Het punt is natuurlijk, dat dat kan maar tot op zekere hoogte. Hoewel er ongetwijfeld veel valt aan te merken op het nieuwe Bouwbesluit, zijn wij ook de eersten om te zeggen: tel je zegeningen.

Uniformiteit en een eenduidig stelsel: een groot goed

We beschikken met het Bouwbesluit in Nederland over een uniform en eenduidig stelsel, dat overal geldt en dat overal de zekerheid moet bieden dat als het bouwwerk daaraan voldoet, ook de vergunning wordt toegekend. Het is essentieel dat ook bij vernieuwing en vereenvoudiging van de bouwregelgeving overeind blijft staan dat gemeenten, andere overheden en (semi-)overheidsdiensten geen nieuwe (informele) bevoegdheden krijgen om lokaal strengere of andere regels te stellen dan de landelijke bouwregelgeving. Dat leidt tot onwenselijke situaties en hoge kosten. Wat dat betreft kan er nog wel een stap gezet worden in verdere uniformering. Wij steunen daarom het pleidooi van Aedes dat er op nationaal niveau eenduidigheid komt in gelijkwaardigheid. Het voorbeeld van de voorschriften van de lokale brandweer, die een dorp verderop al niet meer gelden en waar geen wethouder zijn vingers aan wil branden, spreekt wat dat betreft boekdelen. Dat is uiterst ongewenst.

Een belangrijke reden waarom er veel geklaagd wordt is dat gemeenten regelmatig extra (bouwkundige) eisen stellen; in veel gevallen – maar niet altijd – bij de gronduitgifte. Soms op basis van ‘vrijwillig’ overeengekomen convenanten, waar marktpartijen zich genoodzaakt zien om aan mee te werken teneinde niet uit de gratie te raken. Op grond van artikel 122 Woningwet zijn die eisen niet toegestaan. Daar wordt echter nauwelijks of niet door het Rijk tegen opgetreden. Wij roepen het Rijk op om hier veel meer werk van te maken. Dergelijke lokale afwijkingen leiden tot onnodige meerkosten, zonder dat de consument daar iets wezenlijks voor terugkrijgt.

Geen onnodige onrust

Wij zijn – net als Bouwend Nederland – van mening dat de bouwregelgeving nu niet weer totaal overhoop moet worden gehaald. Het Bouwbesluit 2012 staat op het punt om ingevoerd te worden en ook in het kader van het traject om tot een nieuwe Omgevingswet te komen is de discussie over de verdeling publiek/privaat nog niet uitgekristalliseerd. Een zekere rust aan het front is noodzakelijk. Bovendien, waar regelgeving noodzakelijk is, bijvoorbeeld waar het gaat om constructieve veiligheid, mag ook niet verwacht worden dat een andere ordening tot geheel andere bouwkundige oplossingen en veel minder kosten zal leiden. Overigens zien wij ook wel degelijk nog ruimte voor verbetering.

Schrappen van onnodige gebruikseisen

Het eerste punt betreft de gebruikseisen in het Bouwbesluit. Recentelijk heeft de minister ingestemd met een experiment in Almere met particulier opdrachtgeverschap om daar een groot aantal eisen uit het Bouwbesluit ten aanzien van grondgebonden woningen te laten vallen. Daar leeft kennelijk de veronderstelling dat de consument als opdrachtgever zelf het beste kan uitmaken wat hij/zij wil.

Het lijkt ons niet meer dan redelijk om ook de professionele opdrachtgevers – huur en koop – een dergelijke vrijstelling te verlenen. Zij hebben er als eerste baat bij dat zij de ruimte krijgen om hun product zo goed mogelijk op de wensen van de consument af te stemmen. Uiteraard

dienen zij in dat geval hun klanten te informeren over de punten die van het Bouwbesluit afwijken.

Totstandkoming Bouwregelgeving

Een tweede punt van verbetering betreft de wijze waarop bouwregelgeving tot stand komt; en dan vooral de normen waarop de bouwregelgeving gebaseerd is. Geen ontwikkelende of bouwende partij in Nederland kan om die normen heen. Het totstandkomingsproces van die normen is echter niet eenvoudig en niet altijd helder. Normen worden opgesteld door normcommissies, veelal onder begeleiding van de NEN. De discussies die in die commissies gevoerd worden zijn doorgaans van een zeer hoog technisch gehalte en vaak alleen door specialisten goed te volgen. Er is veel waardering voor die specialisten, maar in de aansturing van het normalisatiewerk kan het een en ander worden verbeterd. Illustratief is de wijze waarop de laatste EPC-normen tot stand zijn gekomen en de beperkt sturende rol van het Rijk daarin. Dit leidt tot veel verwarring, irritatie en onnodige meerkosten. Wij stellen voor dat uitsluitend de opdrachtgevers in de bouw (inclusief gebruikers) samen met de (rijks-)overheid in gezamenlijkheid dit proces van normering aan gaan sturen. Dit voorziet ook in de aanbeveling van Actal om zorg te dragen voor een breder draagvlak bij de totstandkoming van NEN-normen.

Terughoudendheid met politieke doelstellingen

Een derde punt ter verbetering is de manier waarop de politiek met het Bouwbesluit omgaat. De afgelopen jaren is bijvoorbeeld de EPC-eis vanuit de politiek steeds verder aangescherpt, terwijl daarbij voor iedereen duidelijk is dat er een einde is aan de bruikbaarheid van die methode. Met een dergelijke handelwijze wordt het draagvlak voor het Bouwbesluit ondergraven, de bouw en de consument op onnodige kosten gejaagd en het milieu uiteindelijk slechtst in beperkte mate gediend. Wij hebben dat al een paar jaar geleden gemeld en in plaats daarvan om een methodiek gevraagd die duidelijker het werkelijk energiegebruik in beeld brengt.

Iets soortgelijks doet zich voor bij de breed gedragen motie in de Kamer om in het Bouwbesluit de Rc-waarde van gevels etc. naar 5 te verhogen. Al veel eerder was aangekondigd dat met ingang van het nieuwe Bouwbesluit de Rc naar 3,5 zou worden verhoogd. Daar heeft het bouwbedrijfsleven zich ook op ingesteld. Onder druk van de Kamer heeft de minister nu laten weten dat per 1 januari 2013 de Rc-waarde naar 5 gaat, onder voorwaarde van kosteneffectiviteit. Dergelijke kort op elkaar volgende wijzigingen zijn voor de bouwindustrie uiterst onhandig, zijn in tegenspraak met wat eerder is afgesproken en leiden tot onnodige meerkosten. Daar komt bij dat de Minister met de partners in het Lente-akkoord afspraken heeft gemaakt over de energieprestatie van gebouwen in 2015. Op basis daarvan bepalen bedrijven en toeleverende industrie waarin ze gaan investeren en innoveren. Een dergelijke maatregel op zo'n korte termijn onaangekondigd invoeren gaat hier dwars doorheen. Niet doen!

Voor de goede orde meld ik dat de NEPROM, samen met de andere partners in het Lente-akkoord, helemaal géén tegenstander is van een RC=5 (en driedubbelglas). Sterker nog, wij zijn een campagne gestart om met onze leden op grote schaal ervaring op te doen met die robuuste maatregelen. Wij zullen ook onze bevindingen bundelen en op basis daarvan een advies uitbrengen aan de Minister. Wij zijn er overigens op voorhand ook helemaal niet van overtuigd dat met installatietechnische voorzieningen op een goedkopere wijze in een lagere EPC kan worden voorzien dan met deze robuuste maatregelen op het niveau van de bouwschil. Mis-

schien is het wel net andersom. Waar het ons om gaat is dat een dergelijke wijziging in het Bouwbesluit op een verantwoorde manier wordt doorgevoerd en dat dat in nauw overleg met het bouwbedrijfsleven en de opdrachtgevers gaat. Wij vragen van de Kamer om op een ordelijke manier met het Bouwbesluit om te gaan, niet te opereren vanuit wantrouwen richting het bouwbedrijfsleven en niet tot zoiets ingrijpends overhaast te besluiten.

Een soortgelijk betoog kunnen wij opstellen over de verplichte aansluiting op het warmtenet. Al eerder hebben wij de Kamer erop gewezen dat wij niet op voorhand tegen die verplichting zijn, mits er op basis van een deugdelijke gelijkwaardigheidsverklaring gekozen kan worden voor alternatieven, die zowel wat betreft investering als exploitatiekosten voor de eigenaar veel goedkoper zijn. En die bovendien meer energie besparen. Op dit moment doet het zich in de praktijk voor dat opdrachtgevers verplicht worden om op een warmtenet aan te sluiten en daar vaak 5.000 euro of meer aansluitkosten voor dienen te betalen, zonder dat gebruik wordt gemaakt van die warmte, omdat op een goedkopere en efficiëntere wijze daar zelf in wordt voorzien. Door middel van een goede gelijkwaardigheidsverklaring moet voor die alternatieven gekozen kunnen worden. Zoals het er nu naar uitziet, biedt het gelijkwaardigheidsbeginsel naar onze mening onvoldoende ruimte voor vernieuwende oplossingen. Een probleem bij de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel in het algemeen is bovendien dat er onvoldoende expertise en ervaring beschikbaar is om hier adequaat en eenduidig over te kunnen oordelen. Wij vragen niet meer dan een eenvoudige definitie van gelijkwaardigheid, op basis van energieprestatie en kosten, die de mogelijkheid biedt om op gebouwniveau af te zien van een aansluiting op een collectief warmtenet.

Er is bij ons weten ook geen groep ontwikkelaars die *coûte que coûte* warmtenetten wil tegenhouden! Maar het gaat om de omstandigheden waaronder en de voorwaarden waartegen. Wij willen dat warmtenetten op basis van prijs en energieprestatie met andere oplossingen concurreren en dat er geen monopoliepositie wordt gecreëerd met als enig doel de kas van de (gemeentelijke) energiebedrijven te spekken.

Projectontwikkelaars, corporaties en bouwbedrijven hebben het Lente-akkoord getekend; de doelstelling daarbij is 50% energiereductie in alle nieuwbouw in 2015. Dat kost een grote inspanning. Wij houden ons daar aan, ondanks de enorme economische tegenwind. Daar past van de kant van de overheid terughoudend bij als het gaat om het aanpassen van de (bouw)spelregels tijdens de rit, zeker als dat leidt tot kostenverhogingen waar de consument geen enkel voordeel van heeft en niets voor over heeft. En al helemaal als de consument daarvoor slechter uit is.

Proportionaliteit duurzaamheid

In aansluiting op het bovenstaande en in lijn met het advies van Actal adviseren wij om het publieke belang van duurzaamheid en energiezuinigheid op een andere manier te borgen dan via de Bouwregelgeving. In de huidige Bouwregelgeving is nu een behoorlijk scherp basisniveau vastgelegd. Wellicht wordt dat niveau naar aanleiding van inzichten rond schilisolatie op termijn nog eenmaal aangescherpt. Een verder vervolg zou op een andere, meer effectieve en minder kostbare wijze geborgd moeten worden. Wij denken daar graag over mee.

2. Terugleggen verantwoordelijkheid naleving bouwvoorschriften bij private partijen

Wij steunen het voornemen om het zogenoemde duale stelsel verder te vorm te geven en in de komende jaren de private plantoetsing en het private toezicht – in lijn met advies van de commissie Dekker – in de praktijk te ontwikkelen. We verwachten dat daardoor aanzienlijke kostenreducties gerealiseerd kunnen worden en meer snelheid in het proces gebracht kan worden. Absolute voorwaarde is dat de gemeentelijke bouwleges voor de omgevingsvergunning, die zeer recentelijk in een aantal gevallen extreem zijn verhoogd, geheel komen te vervallen.

De Minister meldt in zijn brief van 15 december jl. dat een eventueel nieuw wettelijk kader ook voorziet in een verzekerde garantie, een hoofdconstructeur en een opleveringskeuring. Voor ons is niet op voorhand duidelijk wat precies daarvan de bedoeling is en of dit wenselijke zaken zijn. Voor ons geldt ook hier de randvoorwaarde dat het niet tot kostenverhogingen mag leiden.

Sinds lange tijd wordt het merendeel van de Nederlandse nieuwbouw(koop)woningen reeds met een verzekerde garantie aan de koper geleverd. Wij vinden dat een groot goed. Dat loopt via SWK en Woningborg en het betreft zowel een afbouwgarantie (als de aannemer failliet gaat) als een kwaliteitsgarantie. De Stichting Garantiewoning – met daarin woonconsumenten en producenten vertegenwoordigd – heeft de verzekerde garantie die beide verzekeraars bieden van een keurmerk voorzien. Daarmee is voor de kopers in één keer zichtbaar op welke woningen een dergelijke verzekering van toepassing is. Voor onze leden is het verplicht om een dergelijke verzekerde garantie af te sluiten voor alle koopwoningen die zij leveren. Ook bij het verstrekken van de NHG wordt een dergelijke (afbouw)garantie, met het keurmerk van de Stichting Garantiewoning, verplicht gesteld. Het is een goed systeem dat slechts beperkt tot meerkosten leidt, de bouwkwaliteit sterk bevordert en door de consument als een vanzelfsprekendheid gewaardeerd wordt. Een wettelijk kader dat dergelijke verzekerde garanties op koopwoningen verplicht stelt, stuit wat ons betreft dan ook niet op praktisch bezwaren, maar voegt vermoedelijk ook weinig toe, aangezien al bijna 90% van alle nieuwbouwkooptwoningen nu al op basis van vrijwilligheid met een geborgde verzekering wordt geleverd. Wij verwachten niet dat een wettelijke verplichting voor die laatste 10% tot enorme omwentelingen zal leiden.

Wij vinden het in elk geval zeer ongewenst als een dergelijke verzekerde garantie verplicht wordt gesteld voor woningen of gebouwen die aan professionele partijen worden verkocht, zoals bijvoorbeeld het geval is bij professionele vastgoedbeleggers. Deze ondernemingen sluiten vaak zelf dergelijke verzekeringen af en kunnen dat gezien hun professionaliteit in de meeste gevallen tegen veel gunstiger tarieven dan bij zo'n wettelijk verplichte verzekering het geval zou zijn. Niet doen dus.

Over de functie van de hoofdconstructeur hebben wij in onze NEPROM-gedragscode Constructieve Veiligheid het nodige opgenomen. Wij zouden het zeer op prijs stellen als bij het opnemen van die functie in het wettelijk kader hierover met ons in overleg wordt getreden. Van belang is dat de functie in elk bouwtraject goed vervuld wordt en dat dat ook geborgd wordt, en niet dat er altijd één persoon met het beroep van hoofdconstructeur wordt aangesteld.

Wat betreft de eventueel te verplichten oplevertoets merken we op dat ons op basis van voornoemde stukken onduidelijk is wat daarvan precies de bedoeling is en wat daarvan de meer-

waarde is. De NEPROM is samen met de partners in het Lente-akkoord bezig met het richting aannemers en toeleveranciers formuleren van eisen ten aanzien van de bewijsvoering dat bij de oplevering aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Daarbij geven wij prioriteit aan het energielabel en de ventilatieprestatie. Wij vinden het van groot belang dat wij aan de kopers van onze woningen kunnen bewijzen dat aan bepaalde, uitvoeringsgevoelige zaken uit het Bouwbesluit wordt voldaan. Daarvoor worden gecertificeerde oplevertoetsen en –protocollen ontwikkeld. Wij hebben geen enkele behoefte aan een wettelijke verplichting op dit terrein, die onnodige meerkosten met zich meebrengt en geen meerwaarde voor de consument oplevert.

3. Herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen.

De Minister schrijft in zijn brief dat hij, teneinde de afwegings- en handelingsruimte voor bouwende partijen te vergroten, de verantwoordelijkheden tussen overheden en marktpartijen wil herijken. Voor de goede orde willen wij erop wijzen dat ook op dit moment al de vergunninghouder in principe aansprakelijk is voor bouwfouten en dat de preventieve toets van de gemeente daar weinig tot niets aan afdoet.

Differentiatie in verantwoordelijkheden

Wij steunen het pleidooi van Actal dat variatie moet worden aangebracht in de wijze waarop publieke en private verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Daar waar bouwwerken voor de consument met een verzekerde garantieregeling worden gerealiseerd, moet de overheid veel terughoudender worden wat betreft het voorschrijven van regels en het toezicht houden op de toepassing daarvan. Overigens zal vaak de verzekeraar (of de toezichthouder daarop) in de meeste gevallen verplicht stellen dat toch volgens (een aantal) normen van het Bouwbesluit gebouwd zal worden.

Ook daar waar realisatie plaatsvindt in opdracht van professionele opdrachtgevers en waar het bouwwerk aan professionele partijen wordt geleverd zou kunnen worden volstaan met een licht regime.

Van Bouwbesluit naar richtlijn?

Vanuit de Kamer is gesuggereerd om het Bouwbesluit om te zetten naar een richtlijn. Daarmee zou het Bouwbesluit zijn formele, wettelijke status worden ontnomen. Wij zijn daar geen voorstander van. Wellicht kunnen delen uit het Bouwbesluit omgezet worden in een richtlijn. Essentiële onderdelen dienen echter wat ons betreft wettelijk geborgd te blijven. Wij zijn geen voorstander van een systeem waar (wettelijke) bouwregels met voor een belangrijk deel publiek doel, geheel aan het particulier initiatief worden overgelaten. Hoewel wij nu nog niet goed kunnen beoordelen wat de consequenties van een dergelijk systeem precies zullen zijn, geven de ervaringen die ons vanuit Frankrijk ter ore komen ons weinig hoop op een verandering ten goede. Het systeem daar leidt in de praktijk tot a) risicoverplaatsing naar de verzekeraar; b) substantieel hogere verzekeringskosten; c) verzekeraars die onvoldoende in staat blijken risico's te beheersen en d) uiteindelijk tot sterke overheidsregulering.

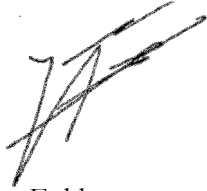
Aspecten die betrekking hebben op bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en milieu zijn bovendien niet een zaak van de initiatiefnemer (alleen). Daar is volgens ons een overheidstaak weggelegd.

Uiteraard steunen wij alle voornemens om de administratieve lasten voor het bouwbedrijfsleven te verlichten, maar wij zijn er niet van overtuigd dat deze weg daartoe leidt.

Afsluitend

Wij hopen met dit schrijven een inhoudelijke bijdrage te hebben geleverd aan uw beraadslagingen over fundamentele wijzigingen van de Bouwregelgeving. Uiteraard zijn wij graag bereid om ook na 14 maart een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.F.', written in a cursive style.

Jan Fokkema
directeur

cc. de minister, mevrouw mr. drs. J.W.E. Spijs