

Vergaderjaar 2018–2019

34 453

Wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen)

N

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2019

1. Inleiding

Op 23 april 2019 heb ik met uw Kamer in derde termijn gedebatteerd over het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. Met deze brief ga ik in op de door mij tijdens het debat gedane toezegging om u nader te informeren over de uitwerking van de criteria voor de monitoring van de implementatie en evaluatie van het wetsvoorstel.

2. Het belang van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen

Er ligt een decennialange politieke en maatschappelijke discussie over de tekortschietende bouwkwaliteit en veiligheidsincidenten in de bouw achter ons.

Pogingen om deze te verbeteren hebben niet het gewenste resultaat gehad en er is een urgente situatie ontstaan. Het is de hoogste tijd om deze periode nu af te sluiten en samen stappen te zetten naar een praktijk met een betere bouw-kwaliteit en minder bouwfouten. Particuliere en zakelijke consumenten moeten erop kunnen vertrouwen, dat het gebouw dat ze hebben gekocht voldoet aan alle wettelijk eisen en contractuele afspraken en dat eventuele fouten die tijdens de bouw zijn gemaakt worden gemeld en tijdig hersteld. Niet alleen de constructieve veiligheid en brand- en vluchtveiligheid¹, maar ook de gezondheid en energie- en milieuprestatie van gebouwen moeten voor de toekomst beter worden geborgd. Dat is nu niet het geval en niets doen is daarom geen optie.

¹ Zie ook de motie Krol (TK 2018–2019, 28 325, nr. 188) om zorg te dragen dat met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen meer controle wordt gehouden op de naleving van de eisen ten aanzien van brand- en vluchtveiligheid.

Tegen deze achtergrond heb ik het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen ingediend. Dit is een uitgebalanceerd voorstel dat met inbreng van alle stakeholders tot stand is gekomen. Het voorstel versterkt het toezicht op de bouwkwaliteit. De nadruk ligt in het beoogde stelsel minder op de toets van de ingediende bouwplannen. In plaats daarvan ligt de nadruk op een uitgebreide toets van het bouwwerk, zowel tijdens de bouw als bij oplevering, door een onafhankelijke kwaliteitsborger conform een door de overheid tot het stelsel toegelaten instrument. In het instrument wordt vastgelegd dat deze kwaliteitsborger geen organisatorische, financiële, of juridische binding mag hebben met het bouwproject waarvoor hij de kwaliteitsborging uitvoert. Wanneer de kwaliteitsborger niet volgens de gestelde eisen zijn werk uitvoert, kan hem een waarschuwing en een schorsing worden opgelegd en uiteindelijk zijn functie worden ontnomen. De overheid voert via de Toelatingsorganisatie steekproeven uit op de werking van het nieuwe stelsel. Het bevoegd gezag behoudt haar bestaande handhavende bevoegdheden en de informatievoorziening aan het bevoegd gezag wordt verbeterd. Waar nodig kan het bevoegd gezag uit hoofde van haar handhavende functie de bouwplaats betreden om zelf een bouwwerk te onderzoeken. Het wetsvoorstel scherpt daarnaast de aansprakelijkheid voor de bouwer aan. De bouwer wordt door een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk voor alle fouten en gebreken die aan hem zijn toe te rekenen. Hierdoor wordt voorkomen dat consumenten machteloos staan bij gebreken die niet direct bij oplevering zijn ontdekt.

In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel met 110 stemmen voor aangenomen. Het voorstel heeft, zoals uit verschillende brieven aan uw Kamer blijkt, brede steun van de gemeenten, consumentenorganisaties, opdrachtgevers en opdrachtnemers in de bouw. Ik heb een bestuursakkoord met gemeenten gesloten over de zorgvuldige voorbereiding en implementatie van het wetsvoorstel. En ik heb aanvullend in de derde termijn van het debat met de Eerste Kamer toegezegd, dat ik de criteria op grond waarvan verantwoord tot invoering van het wetsvoorstel kan worden overgegaan en zal worden geëvalueerd, nader uit zal werken en aan uw Kamer voor zal leggen. Tevens heb ik toegezegd uw Kamer te betrekken bij het finale besluit over de invoering van het beoogde stelsel, dat ik beoog medio 2020 te kunnen nemen.

3. Monitoring van de implementatie van het beoogde stelsel

In het met de VNG afgesloten bestuursakkoord is aangegeven dat ik, in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, in overleg met de VNG en de bij de bouw betrokken partijen zal monitoren hoe de implementatie van het stelsel verloopt. Hierbij zijn criteria geformuleerd op basis waarvan de monitoring zal plaatsvinden.

Uw Kamer heeft aangegeven graag nader geïnformeerd te willen worden over de voorwaarden waaraan de genoemde criteria moeten voldoen. Dit om subjectieve beoordelingen en interpretatieverschillen tussen partijen zoveel mogelijk te beperken. De criteria die in het bestuursakkoord worden genoemd zijn:

1. Het stelsel bevat voldoende waarborgen dat gerealiseerde bouwwerken vol-doen aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012.
2. Uit de proefprojecten komen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren voor invoering van het stelsel. Om eventuele knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen, worden nieuwe proefprojecten opgestart.
3. De ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag is op orde.

4. De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is operationeel, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
5. Er zijn voldoende instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen toegelaten tot het stelsel, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
6. Er zijn voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen doorgang kunnen vinden.

Aan deze criteria zal als volgt invulling worden gegeven:

Ad. 1. Het stelsel bevat voldoende waarborgen dat bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften

Onder «voldoende» wordt verstaan dat kwaliteitsborgers in de proefprojecten een goedkeurende verklaring zullen kunnen afgeven dat de bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012.

Ad. 2. Geen onoverkomelijke knelpunten uit proefprojecten

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn veel proefprojecten uitgevoerd waarvan de ervaringen zijn meegenomen in zowel het wetsvoorstel als de nadere regelgeving. Nieuwe proefprojecten zullen een belangrijke bijdrage leveren om het stelsel vanaf 2021 goed voorbereid te kunnen starten. Vandaar dat in het bestuursakkoord de ambitie is vastgelegd om voor 10% van de vergunnings-aanvragen die de komende tijd voor gevolgklasse 1 worden gedaan nieuwe proefprojecten te starten. Hiermee wordt een geleidelijke overgang naar het beoogde stelsel bevorderd en zullen uniforme werkwijzen voor de samenwerking tussen aannemers, bevoegd gezag en kwaliteitsborgers kunnen worden ontwikkeld. De in het bestuursakkoord afgesproken begeleidingsgroep voor proefprojecten, met deskundigen uit zowel het publieke als het private domein, zal deze proefprojecten begeleiden. Nieuwe proefprojecten zijn succesvol te noemen wanneer uniforme werkwijzen zijn ontwikkeld, waarbij de juiste informatie steeds tijdig en adequaat beschikbaar is en wanneer door kwaliteits-borgers goedkeurende verklaringen worden afgegeven.

Ad. 3. De ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag is op orde

Ten aanzien van de ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag dient minimaal geregeld te zijn dat gemeenten, met behulp van de bestaande ICT en onder de Omgevingswet door te ontwikkelen infrastructuur, vergunning-aanvragen kunnen behandelen. De VNG zal mede door mij gefinancierd onderzoek uitvoeren op basis waarvan de ICT-voorzieningen worden aangepast en getest. Deze tests dienen naar het oordeel van Rijk en gemeenten succesvol te zijn verlopen, zodat de vergunningaanvragen onder het wetsvoorstel in behandeling kunnen worden genomen.

Ad. 4. De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is operationeel

De toelatingsorganisatie heeft twee hoofdtaken, namelijk het toelaten van instrumenten en het houden van steekproeven op bouwplaatsen waarbij wordt onderzocht in hoeverre het stelsel leidt tot een betere bouwkwaliteit zoals beoogd. Hiervoor dient de toelatingsorganisatie tijdig voldoende gekwalificeerd personeel te hebben en dient het bestuur te zijn aangesteld om de benodigde besluiten te kunnen nemen. De toelatingsorganisatie dient minimaal een half jaar voor de start van het nieuwe stelsel operationeel te zijn om instrumenten tot het stelsel te kunnen toelaten.

Ad. 5. Beschikbaarheid van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging

Er is sprake van uiteenlopende instrumenten waarmee kwaliteitsborgers de kwaliteit van een bouwwerk kunnen gaan toetsen. Zo zijn er instrumenten die voor meerdere soorten bouwwerken toepasbaar zijn, maar er zijn ook instrumenten die geschikt zijn voor het toetsen van specifieke soorten bouwwerken, bijvoorbeeld alleen voor woningen, stallen of kleinere bedrijfsgebouwen. Voor een verantwoorde inwerkingtreding is essentieel dat er voor alle soorten vergunningsaanvragen voor bouwwerken in gevolgklasse 1 uiterlijk een half jaar voor inwerkingtreding een of meerdere instrumenten beschikbaar zijn. Na inwerkingtreding blijft het overigens mogelijk om nieuwe instrumenten toe te laten.

Ad. 6. Beschikbaarheid van kwaliteitsborgers

Uiteraard dienen er, vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel, voldoende kwaliteitsborgers te zijn om bouwprojecten te kunnen toetsen. Hoeveel kwaliteitsborgers daarvoor nodig zijn zal in overleg met de in de regiegroep betrokken partijen worden bepaald aan de hand van de geprognosticeerde bouwopgave in de komende jaren. Uiterlijk een half jaar voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal in de regiegroep vastgesteld worden of er voldoende kwaliteitsborgers zullen zijn om in ieder geval de bouwwerken uit gevolgklasse 1 in het eerste jaar na inwerkingtreding te kunnen toetsen. Voorts zal de regiegroep op dat moment voldoende vertrouwen moeten hebben dat voor de jaren na het eerste jaar voldoende kwaliteitsborgers kunnen worden geworven en opgeleid.

4. Evaluatie van het wetsvoorstel

Zoals in het bestuursakkoord is opgenomen zal drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie plaatsvinden of het nieuwe stelsel heeft geleid tot een betere bouwkwaliteit tegen aanvaardbare kosten.² Het parlement zal over deze evaluatie worden geïnformeerd. Ten behoeve van deze evaluatie zal ik in overleg met de VNG een opdracht formuleren voor een onafhankelijk onderzoek. In het bestuursakkoord worden vier onderwerpen genoemd die in ieder geval bij deze evaluatie dienen te worden betrokken. Bij de beoordeling van deze onderwerpen hanteer ik de volgende uitgangspunten:

1. De ontwikkeling van de bouwkwaliteit onder het beoogd stelsel ten opzichte van het huidige stelsel

De bouwkwaliteit zal zich positief ontwikkeld moeten hebben ten opzichte van de huidige kwaliteit. De beoordeling hiervan zal plaats moeten vinden aan de hand van een kwalitatieve en kwantitatieve analyse. Bij de kwalitatieve analyse zullen alle betrokken stakeholders, waaronder opdrachtgevers en consumenten, worden betrokken. De onafhankelijke kwaliteitsborgers zullen daarbij specifiek om hun mening worden gevraagd: zij hebben direct inzicht in de ontwikkeling van de bouwkwaliteit onder zowel de pilots onder het huidige stelsel als in de eerste drie jaar na de invoering van het nieuwe stelsel. Voor de kwantitatieve analyse zal gebruik worden gemaakt van meerjarige beschikbare data over onder andere de ontwikkeling van de faalkosten in de bouw.³

² Dit sluit aan op de brief van VNG, Vereniging Eigen Huis en Bouwend Nederland van 30 april 2018, waarin eveneens dit criterium is opgenomen.

³ Een voorbeeld is het recent verschenen rapport van ABNAMRO «Verspilde moeite» d.d. 4 april 2019

In de evaluatie zal specifiek aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de verandering in de controle op de naleving van de voorschriften heeft bijgedragen aan verbetering van de brandveiligheid voor ouderen en mindervaliden.⁴ De kwaliteitsborgers moeten actief en expliciet de brandveiligheid aan de orde hebben gesteld en geoptimaliseerd.

2. De opgedane ervaringen met de samenwerking tussen het bevoegd gezag en de bij de bouw betrokken partijen

In het verlengde van de uitkomsten van de evaluaties van proefprojecten dient te kunnen worden vastgesteld dat sprake is van een ingesleten patroon van goede samenwerking tussen gemeenten, kwaliteitsborgers en opdrachtgevers/ vergunninghouders en hun aannemers. Alle partijen dienen hun in het nieuwe stelsel toebedeelde rol binnen de onderlinge samenwerking betreft uit te voeren. Opdrachtgevers/vergunninghouders moeten bijvoorbeeld inhoudelijk verantwoording aan het bevoegd gezag afleggen door middel van de risico-beoordeling en het dossier bevoegd gezag. Aannemers moeten de onafhankelijke kwaliteitsborgers in staat stellen hun werk te doen en kwaliteitsborgers dienen aan gemeenten signalen af te geven opdat het bevoegd gezag haar handhavende bevoegdheid desgewenst in kan zetten.

3. De mate waarin de invulling van de taken van het bevoegd gezag en de kwaliteitsborgers op efficiënte wijze op elkaar aansluiten

In het bestuursakkoord zijn precieze afspraken gemaakt over de rol van het bevoegd gezag in relatie tot de werkzaamheden van de kwaliteitsborger. Daarbij zijn de verschillende verantwoordelijkheden en de benodigde onderlinge informatievoorziening nauwkeurig beschreven. Dat is nodig omdat het nieuwe stelsel alleen goed kan werken als deze partijen elkaars verantwoordelijkheden respecteren en elkaar informeren op basis van de in de wet en onderliggende regelgeving vastgelegde informatieplicht. In de evaluatie zal worden onderzocht of deze afspraken en de wettelijke voorschriften zijn uitgevoerd.

4. De mate waarin de invulling van de taken van het bevoegd gezag en kwaliteitsborgers op kosteneffectieve wijze is uitgevoerd, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de leges en de door de kwaliteitsborgers gehanteerde markttarieven.

In het wetsvoorstel zijn prikkels ingebouwd die een kostenefficiënte toepassing stimuleren. Belangrijke prikkels zijn de verruiming van de aansprakelijkheid van de aannemer en de mogelijkheid voor kwaliteitsborgers om gedifferentieerde tarieven te hanteren afhankelijk van de hoeveelheid werk dat een project vraagt. Dit stimuleert de toepassing door aannemers van eigen, interne kwaliteits-controles, waarmee fouten en herstelkosten worden voorkomen en de kosten van de kwaliteitsborger kunnen dalen. Daarnaast blijkt uit de proefprojecten dat het stelsel kan leiden tot verkorting van doorlooptijden van bouwprojecten. Ook hiermee kunnen de kosten worden teruggebracht. De kosten van gemeenten zullen dalen, omdat zij niet zelf meer de bouwtechnische toets naar de bouwkwaliteit hoeven uit te voeren en daarvoor geen leges meer hoeven te vragen. De tarieven van de kwaliteitsborgers dienen in verhouding te staan tot de uitgevoerde werkzaamheden.

⁴ Volgens cijfers van de Brandweeracademie is de helft van de dodelijke slachtoffers door brand 60 jaar en ouder en volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau zijn er 2,3 miljoen zelfstandig wonende mensen met een matige of ernstige lichamelijke beperking. Het aantal zelfstandig wonende senioren neemt de komende jaren sterk toe.

5. Tenslotte

Ik vind het, zoals ik ook in derde termijn in uw Kamer heb toegelicht, onverantwoord het voorliggende wetsvoorstel nu nog af te wijzen, gelet op de urgentie en noodzaak de bouwkwaliteit te verbeteren, het voorkomen van veiligheidsincidenten, de toenemende complexiteit in bouwwerken, de noodzakelijke verbetering van de positie van de consument, het brede draagvlak en het verzoek van gemeenten en bij de bouw betrokken partijen om aan de langdurige periode van onzekerheid een einde te maken. Ik hoop met de door mij gedane toezeggingen dat er nu voldoende waarborgen zijn om tot een positief besluit over het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen te kunnen komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren