

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2013 aangekondigd een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen uit te werken en daarbij de positie van de bouwconsument te verbeteren (Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91).

2. Wie zijn betrokken?

- Initiatiefnemers in de bouw, zoals opdrachtgevers, aanvragers omgevingsvergunning voor het bouwen, consumentenorganisaties, projectontwikkelaars en woningcorporaties, architecten, aannemers, installatiebedrijven en andere toeleverende en dienstverlenende bedrijven in de bouwsector. Voor het bouwen van bepaalde bouwwerken dient gebruik te worden gemaakt van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging.
- De marktpartijen die de instrumenten voor kwaliteitsborging maken en beheren. Dit kunnen zijn certificeringsinstellingen of andere instellingen die instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen ontwikkelen en beheren. Voorwaarde om te kunnen werken als instrumentbeheerder is dat het instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel is toegelaten.
- De marktpartijen die gerechtigd zijn de kwaliteitsborging uit te voeren met de hiervoor ontwikkelde instrumenten. Dit kunnen zijn gespecialiseerde bedrijven – zoals de zogeheten Technical Inspection Services (TIS), maar ook adviesbureaus en erkende architecten, erkende aannemers of andere bedrijven uit de bouwsector.
- Het bevoegd gezag, veelal gemeenten, in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen en de veiligheidsregio's als adviseur van het bevoegd gezag op het gebied van brandveiligheid. In het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen toetst het bevoegd gezag bouwplannen niet langer aan de bouwtechnische voorschriften, maar toetst het bevoegd gezag of gebruik wordt gemaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat geschikt is voor het te bouwen bouwwerk en dat toegepast wordt door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger.

3. Wat is het probleem?

Van oudsher kent het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw een sterke eigen verantwoordelijkheid voor private partijen. Naast deze eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwiteit toetsen gemeenten, als bevoegd gezag, in het kader van hun publieke taak bouwplannen voorafgaand aan het bouwproces en houden zij toezicht tijdens de bouw. In de visie van de regering werkt dit systeem inmiddels niet meer optimaal.

Mede omdat private partijen voor deze bouwplantoetsen leges dienden te betalen heeft een deel van deze bedrijven hun eigen kwaliteitsborging de afgelopen decennia grotendeels afgebouwd. Voor zover er door deze private partijen vervolgens nog zorg wordt besteed aan kwaliteitsborging, is deze meer gericht op het verkrijgen van een vergunning en het beperken van kosten en het halen van de planning, dan op het waarborgen van de achterliggende publieke belangen rondom bouwkwiteit als veiligheid, gezondheid, energieprestatie en bruikbaarheid. Tegelijkertijd is het bouwproces complexer geworden en steeds meer versnipperd geraakt. Hierdoor is in de praktijk in veel gevallen niet helder wie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk draagt.

Door deze ontwikkelingen is de controle op de bouwkwiteit 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 is het zo 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 constructieve veiligheid en brandveiligheid. Door dit alles wijken de uiteindelijke bouwkwaliteit en gebouwprestaties vaak af van de bouwkwaliteit en prestaties zoals de gemeenten deze bij de toetsing van de bouwplannen hebben beoordeeld. Hierdoor krijgen bouwconsumenten onvoldoende de bouwkwaliteit en gebouwprestaties waar ze voor hebben betaald en waar ze recht op hebben.

Daarnaast is de afgelopen jaren de capaciteit bij afdelingen bouw- en woningtoezicht (BWT) van gemeenten vanwege opeenvolgende taakstellingen sterk afgenomen. Mede hierdoor neemt de kennis bij gemeenten af, waardoor complexe projecten veelal niet meer zelfstandig door afdelingen BWT kunnen worden getoetst.

Wanneer private partijen, zowel bouwende partijen als bouwconsumenten, verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit, moeten zij ook in staat zijn om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Een belangrijk knelpunt hierbij is de huidige zwakke positie van de bouwconsument die leidt tot een achterblijvende vraaggerichtheid van de bouwsector. Dit geldt het sterkst bij projectmatige nieuwbouw, waar de opdrachtgever een ontwikkelaar is met andere belangen dan de bouwconsument. Dit betreft het overgrote deel van de totale nieuwbouwprojecten. Maar ook wanneer de bouwconsument zelf opdrachtgever is (particulier opdrachtgeverschap) doen zich knelpunten voor. Door deze zwakke positie van de bouwconsumenten is het voor hen lastig om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan de vereisten van het Bouwbesluit 2012. Daarnaast is het voor bouwconsumenten onvoldoende mogelijk om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan hetgeen contractueel met de opdrachtgever is overeengekomen en of aan de eisen van goed en deugdelijk werk is voldaan.

4. Wat is het doel?

Door de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit scherper bij bouwbedrijven te leggen, wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in de bouwsector van de afgelopen periode. Daarbij hebben bouwende partijen zelf de kennis, ervaring en mogelijkheden in het bouwproces om een goede bouwkwaliteit te waarborgen. Op deze wijze zal de met dit wetsvoorstel beoogde verbetering van de kwaliteitsborging de situatie herstellen waarbij de bouwsector zelf expliciet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit en die verantwoordelijkheid ook neemt. Een nieuw stelsel van naleving, toezicht en handhaving en aansprakelijkheid zal meer prikkels aan de bouwsector geven om kwalitatief goede bouwwerken op te leveren die zijn afgestemd op de wensen van de bouwconsument.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zie onder 3. Jarenlang is door achtereenvolgende regeringen ingezet op verbetering van de borging van de publieke belangen. Uit oogpunt van de hiermee beoogde verbetering van de bouwkwaliteit heeft dit naar het oordeel van deze regering onvoldoende opgeleverd. Daarbij biedt het huidige stelsel aan bouwende partijen die dit willen, de mogelijkheid zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, doordat de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit onvoldoende helder is belegd. Verder vormt versterking van de positie van de bouwconsument een goede prikkel voor de bouwende partijen om een betere bouwkwaliteit te leveren en tevens om het innovatief vermogen van de bouwbedrijven te verbeteren.

6. Wat is het beste instrument?

Ter verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw en de versterking van de positie van de bouwconsument is het wenselijk:

- in de Woningwet te regelen dat voor het bouwen van aan te wijzen categorieën bouwwerken gebruik dient te worden gemaakt van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging;
- in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te regelen dat voor die categorieën bouwwerken de beoordeling van het bevoegd gezag of het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische voorschriften achterwege blijft en
- in het Burgerlijk Wetboek te regelen dat de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever wordt versterkt.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor burgers en bedrijven. De inschatting is dat de administratieve lasten bij de aanvraag om omgevingsvergunning in zijn totaliteit worden verminderd. Naar verwachting leidt de stelselwijziging tot een structurele verlaging van de regeldruk in de orde van grootte van 300 miljoen euro. Bij de vergunningaanvraag binnen het nieuwe stelsel worden niet langer alle huidige gegevens en bescheiden overgelegd waaruit blijkt dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. Wel moet bij de vergunningaanvraag worden aangegeven met welk toegelaten instrument en – uiterlijk bij de melding start bouw - met welke gerechtigde kwaliteitsborger er wordt gewerkt. Bij de gereedmelding dient een verklaring te worden overgelegd dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en worden gegevens en bescheiden beschikbaar gesteld over het opgeleverde gebouw die de gemeente nodig heeft voor het uitoefenen van haar taak. Op basis van de uitkomsten van een onderzoek naar behoefte aan gegevens van het bevoegd gezag en de eisen die uiteindelijk bij algemene maatregel gesteld zullen worden, zullen de effecten op de administratieve lasten beter in beeld kunnen worden gebracht.
- De inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven die aan kwaliteitsborging doen, zullen toenemen, omdat er kosten zijn voor het ontwikkelen van instrumenten die aan criteria dienen te voldoen om tot het stelsel toegelaten te worden. Het kunnen voldoen aan de eisen die zullen worden gesteld op het gebied van deskundigheid brengt ook kosten met zich mee omdat opleidingen zullen moeten worden bekostigd voor het kunnen voldoen aan die eisen. In de MKBA is hiervoor een bedrag van 1,4 miljoen euro aangehouden voor personen die reeds in de branche werken, maar die een aanvullende opleiding moeten volgen, om op een eensluidende wijze te kunnen toetsen.
- Daarnaast is een vermindering van de nalevingskosten voorzien, omdat niet langer alle huidige gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften hoeven te worden overgelegd. Verder hoeft niet voor elke bouwtechnische wijziging van het bouwplan ook een wijziging van de vergunning bij het bevoegd te worden aangevraagd.
- Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor gemeenten, die veelal bevoegd gezag zijn ten aanzien van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Zij toetsen in het voorgenomen stelsel niet langer aan bouwtechnische voorschriften en houden geen toezicht meer op het bouwen tijdens de bouw wat betreft de naleving van die voorschriften. In plaats daarvan toetsen zij of toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging wordt toegepast die zijn toegelaten voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen. Dit leidt ertoe dat voor het behandelen van vergunningaanvragen minder ambtenaren met een bouwtechnische achtergrond nodig zijn. Gemeenten houden bij vergunningverlening wel hun taken in het kader van de toetsing aan bestemmingplannen, bouwverordening, welstand en omgevingsveiligheid. Gemeenten houden ook het toezicht en de handhaving voor de bestaande voorraad.
- De maatregelen hebben geen vooropgestelde milieudoelstelling.

