

Notitie inzake wetsvoorstel kwaliteitsborging bouw

Meeùs Bouw & Infra is marktleider in doorlopende bouwverzekeringen, vaak in nauwe samenwerking met brancheorganisaties in de bouw waaronder Bouwend Nederland. Daarnaast is Meeùs Bouw & Infra als adviseur en verzekeringsmakelaar betrokken bij de meeste garantie- en waarborginstellingen in de bouwwereld. Verder consulteert het Ministerie van BZKJV Meeùs Bouw & Infra regelmatig over onderwerpen waarin Meeùs Bouw & Infra gespecialiseerde kennis en kunde heeft. Tenslotte onderhoudt Meeùs Bouw & Infra uiteraard een groot netwerk in de bouwwereld. In het licht van onze positie zijn wij van meerdere benaderd met het verzoek om te reageren op het wetsvoorstel kwaliteitsborging bouw, dat door het Ministerie BZKJV ter consultatie is voorgelegd. Op de laatste pagina van deze notitie treft u een management summary aan.

KWALITEITSBORGING: PRIVAAT OF PUBLIEK?

- kwaliteitsborging bij private partijen afgebouwd?

Naar aanleiding van:

“1.2 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. Leidende gedachte bij deze bedrijven was dat dubbel werd betaald voor kwaliteitsborging in de bouw.”

De huidige praktijk van publieke toetsing wordt door veel private partijen als een niet transparante, kostbare en vertragende formaliteit ervaren. Het beeld dat er daarom geen aandacht meer is voor eigen kwaliteitsborging in de bouw herkennen wij niet uit onze praktijk. Als dat wel zo zou zijn, dan waren er ook wel koppelingen ontstaan tussen de acceptatie van bouwverzekeringen en vergunningen. Dit is niet het geval (geen acceptatievragen, geen uitsluitingen bij bouwen zonder bouwvergunning). Onze ervaring wijst uit dat, ondanks de publieke “kwaliteitstoetsing”, door verzekeraars bij acceptatiebeoordeling (na vergunning!) risico's niet blijken te zijn gesignaleerd/aangepakt of erger: later schade ontstaan die met een zorgvuldige kwaliteitsborging voorkomen waren. Om die reden ervaren wij dat bouw- en garantieverzekeraars veel meer waarde hechten aan de eigen kwaliteitssystemen van private partijen. Daaruit blijkt namelijk dat deze partijen procesmatig werken, kwaliteit serieus nemen en willen leren van fouten.

Onze verzekeringspraktijk is dat private partijen noch verzekeraars de huidige publieke kwaliteitsborging als adequate kwaliteitsborging ervaren. Wij herkennen ons veel meer in het verder in de Memorie van Toelichting beschreven beeld dat veel private partijen hun verantwoordelijkheid nemen door eigen initiatieven tot kwaliteitsborging. Als die private kwaliteitsborging ook kan dienen als alternatief voor een deel van de publieke bouwtoetsing lijkt ons dit win/win. Private kwaliteitsborging is zeker ook een relevant aspect bij de beoordeling door technische verzekeraars.

- structurele verlaging regeldruk?

Naar aanleiding van

“1.2 Met dit wetsvoorstel wordt naar verwachting een structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers in de orde van grootte van 300 miljoen Euro gerealiseerd. Deze kostenbesparing wordt bereikt doordat het bouwproces sneller en efficiënter zal kunnen verlopen. Bouwende partijen hoeven namelijk niet te wachten op de goedkeuring van de gemeente op de bouwtechnische kwaliteit van het plan hetgeen zowel speelt bij de eerste aanvraag als bij tussentijdse wijzigingen.”

Er zal vast enige optimalisering van snelheid en efficiency optreden bij private kwaliteitsborging (althans: bij de minderheid die daarmee nu nog niet actief is). Daar staat

tegenover dat de voorgestelde maatregelen op het gebied van verborgen gebreken, het opschortingsrecht en verzekerde garanties tot substantiële meerkosten leiden. Het opzetten en in stand houden van een toelatingsorganisatie ter beoordeling van instrumenten voor kwaliteitsborging zal in de praktijk ook veel rompslomp en kosten met zich meebrengen.

Wij denken dat zonder een heldere regelgeving ten aanzien van transparantie en maximering/vermindering van leges het effect zal zijn dat de totale realisatiekosten van opdrachtgevers gaan stijgen.

De gepresenteerde verlaging van de kosten van de regeldruk lijkt onevenwichtig onderbouwd. Zonder heldere instrumenten ter verlaging van de huidige bouwleges verwachten wij eerder een stijging van de kosten van de regeldruk dan een daling.

Naar aanleiding van:

“Omdat de afgelopen crisisjaren het bouwvolume sterk is teruggevallen is de algemene verwachting dat nog geruime tijd sprake zal zijn van een krappe markt waarbij de positie van bouwconsumenten opnieuw onder druk zal staan. Hierbij zullen voor marktpartijen opnieuw prikkels ontstaan terug te vallen op hun oude werkwijze. Deze verwachting onderstreept het belang van het versterken van de positie van de bouwconsument ook voor de periode na de crisis.”

Dit beeld herkennen wij niet uit onze praktijk. Ons beeld op basis van gesprekken met klanten is als volgt:

- ook in krappe economische tijden hebben private partijen belang bij een positief kwaliteits-, opleverings- en klachtenafwikkelingsbeeld. Consumenten hebben op dit moment een sterkere onderhandelingspositie en (subjectieve) kwaliteit wordt steeds beter vergelijkbaar.
- in de periode voor de grotere reorganisaties was er juist meer tijd om aandacht te besteden aan actualisering en professionalisering van kwaliteitssystemen en klachtenafwikkeling.

Ter bevestiging van dit beeld wijzen wij erop dat:

- het schadebeeld in de Bouwend Nederland-verzekeringen in de afgelopen crisisjaren niet heeft geleid tot een slechter schadebeeld. De gemiddelde verhouding premie/schade is gemiddeld genomen stabiel.
- het aantal verzoeken tot bemiddeling en klachtmeldingen per afgegeven certificaat bij de garantie- en waarborginstellingen vertoont eerder een daling dan een stijging.

De aanname dat de positie van de bouwconsument mede door de crisis meer onder druk is komen en zal blijven staan wordt weersproken door bovengenoemde gegevens.

ONVOLDOENDE KWALITEIT VAN BOUWWERKEN VOOR CONSUMENTEN?

De Memorie van Toelichting wordt sterk gekleurd door het consumentendeel van de bouwmarkt. Wij gaan dus allereerst in op ons beeld bij dat marktsegment.

Naar aanleiding van:

1.2 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. Het gaat dan niet zozeer om constructieve en brandveiligheid, want op deze aspecten scoort de bouwkwaliteit in ons land internationaal gezien goed. Wel gaat het om zaken die voor bouwconsumenten, zowel de particuliere consument, die een woning laat (ver-)bouwen en gebruiken als de zakelijke consumenten die utiliteitsbouw laten (ver-)bouwen en gebruiken, 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.

5.2 Een particuliere opdrachtgever geeft maar één of hooguit enkele keren in zijn leven opdracht voor een (groot) bouwwerk. Daardoor heeft deze weinig kennis over het bouwen en de daarbij gehanteerde normen en zeker minder kennis dan de opdrachtnemer. Die kennisasymmetrie leidt ertoe dat het voor een particuliere opdrachtgever lastig is om na te gaan in een contract overeenkomt met zijn bedoelingen, hoeverre een bouwbedrijf voldoet aan hetgeen contractueel is overeengekomen, aan de eisen van goed en deugdelijk werk of aan de bouwtechnische voorschriften

- nuanceringen vanuit onze praktijkervaring

Graag wijzen wij u op ons beeld/onze ervaringen bij de aannahme in de Memorie van Toelichting dat consumenten in Nederland onvoldoende bouwkwaliteit/prestaties krijgen. In dat kader merken wij op:

- In Nederland concurreren een 3-tal garantie-/ en waarborginstelling (dus marktwerking) onder onafhankelijk toezicht van het Keurmerk Garantiewoning. In dat Keurmerk participeren vertegenwoordigers van consumentenorganisaties. Met dit Keurmerk wordt de kennisasymmetrie adequaat beperkt. Juist op de gebieden contracteren, normeren en goed en deugdelijk werk ontstaan daar in een open dialoog redelijke compromissen zonder dat eenzijdige bestuursdwang de verhoudingen op scherp zet of eenzijdig verdeelt.
- Doordat banken en NHG deze koppeling ook leggen bij hypotheekverstrekking worden vrijwel alle nieuwbouwwoningen dus gebouwd onder het Keurmerk Garantiewoning. Deze instellingen certificeren pas na een beoordeling van de bouwkwaliteit, waarbij gelet op de verschillende doelgroepen verschillende systemen functioneren. In toenemende mate worden ook verbouwingen en transformaties door deze instellingen gecertificeerd. In beperkte mate worden ook certificaten ten behoeve van zakelijke opdrachtgevers afgegeven.
- de kwaliteitsborging van de instellingen met het Keurmerk Garantiewoning is effectiever dan het beeld dat uit de Memorie van Toelichting naar voren komt. Dit blijkt naar onze indruk uit het feit dat het bij de overgrote meerderheid van de certificaten de consument geen aanleiding ziet gebruik te maken van de laagdrempelige bemiddeling tussen de bouwconsument en de bouwer/ontwikkelaar, die alle 3 instellingen aanbieden. Hieruit blijkt dat de gemiddelde consument, ook die met eventuele problemen, uiteindelijk tevreden is over de oplevering en nazorg van de woning.
- als het gaat om het voorbeeld energie wijzen wij erop dat wij samen met Bouwend Nederland en de garantie- en waarborginstellingen actief invulling geven aan het commitment in het Energie-akkoord om een Energie Prestatie Garantie te ontwikkelen. Wat daarbij niet helpt is dat juist de overheid is gestopt met participatie/regulering in de ontwikkeling van een heldere nieuwbouw-variant van de BRL 9500 (beoordelingsrichtlijn energie). Het is dan ook bijzonder dat juist dit als voorbeeld van onvoldoende bouwkwaliteit wordt genoemd. Private partijen proberen dit van de grond te krijgen, maar juist de overheid lijkt haar verantwoordelijkheid daarbij niet te nemen
- binnen de marktleidende Bouwend Nederland-CAR-verzekeringsmantels is het beeld veel minder negatief dan het beeld uit de Memorie van Toelichting:
 - o 1 schademelding per € 10.000.000 bouwomzet.
 - Uiteraard is een CAR-verzekering nog geen garantie (want begrensd tot "materiele schade" en in termijnen) en hanteren CAR-polissen eigen risico's. Maar dit getal lijkt ons wel degelijk een belangrijke indicator als het gaat om de kwaliteit in de bouw. Daarbij merken wij op dat binnen de Bouwend Nederland CAR-mantel niet alleen nieuwbouwwoningen (dit aandeel is gemiddeld ca.20%), maar ook particuliere/zakelijke verbouwingen en utiliteitswerken (kantoren,

- bedrijfshallen, scholen, etc) worden verzekerd. Voor woningbouw ligt dit getal dus nog lager.
- uitgaande van een gemiddelde bouwsom van € 150.000 per woning is de conclusie dat slechts bij maximaal 1,5 % van de woningen een CAR-schade wordt gemeld! (NB: eigenlijk ligt dit percentage nog lager omdat het schadebeeld bij utiliteitswerken hoger ligt dan bij woningbouw en dit percentage dus negatief beïnvloedt)
- een vergelijking van het schadebeeld van deelnemers met en zonder uitgebreide en op bouwkwaliteit gerichte kwaliteitssystemen "boven de normen van de garantie- en waarborginstellingen" (zoals Klantgericht Bouwen) uitgaande kwaliteitssystemen toont geen significant beter schadebeeld.

- **subjectieve beleving van bouwkwaliteit door consumenten**

Onze indruk is dat de analyse sterk wordt beïnvloed door subjectieve beleving van bouwkwaliteit. Iedereen kent wel verhalen over lange opleverlijsten of gebreken na oplevering, maar dat gebeurt vaak zonder hoor- en wederhoor. Het feit dat zo weinig gebruik wordt gemaakt van bemiddeling en geschillenbeslechting lijkt een indicator dat de subjectieve beeldvorming minimaal onevenwichtig is. Wij zijn ervan overtuigd dat in de huidige tijd subjectieve kwaliteit vanzelf wordt gefilterd en komt bovendien via sites als www.bouwprestaties.nl. In vele andere sectoren van de economie is al gebleken hoe snel dit soort beoordelingen effectief en marktregulerend zijn. Want subjectieve kwaliteitsbeleving heeft in de praktijk aan beiden kanten vooral te maken met communicatie. Meer regelgeving qua kwaliteitsborging of zwaardere en eenzijdige wetgeving qua aansprakelijkheid leidt juist tot verharding van de verhoudingen en slechtere communicatie.

De voorgestelde oplossingen steken niet in waar het eventuele probleem zit, namelijk bij betere communicatie ter voorkoming van subjectieve kwaliteitsbeleving. Dat laatste element zal zichzelf via het Keurmerk Garantiewoning en beoordelings-sites veel goedkoper, sneller en effectiever oplossen dan dit wetsvoorstel ooit kan bereiken.

eindconclusie private kwaliteitsborging bouw in consumentenmarkt:

In onze praktijk met zowel private partijen, garantie- en waarborginstellingen als bouwverzekeraars wordt het beeld van onvoldoende bouwkwaliteit en bouwprestaties in de consumentenmarkt niet bevestigd. Er lijken eerder indicaties voor het tegendeel. De vraag dringt zich daarmee op: voor welk consumentenprobleem is de voorgenomen wetgeving een oplossing?

Verder lijken de voorgestelde oplossingen niet in te steken waar mogelijk een probleem zit, namelijk bij betere communicatie ter voorkoming van subjectieve kwaliteitsbeleving. Dat laatste element zal zichzelf via het Keurmerk Garantiewoning en beoordelings-sites veel goedkoper, sneller en effectiever oplossen dan dit wetsvoorstel ooit kan bereiken.

Tegelijkertijd denken wij dat het een goed idee is te kiezen voor een weg van privaat toezicht in plaats van publiek toezicht, echter alleen als dit gepaard gaat met harde verlagingen van de huidige leges. Die harde verlaging van leges zal zeker ook nodig zijn om de kostenverhogende aanpalende wetgeving op te vangen (verlengen van het opschortingsrecht, omgekeerde bewijslast voor verborgen gebreken en aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie), maar daarop gaan we later in deze notitie in.

ONVOLDOENDE KWALITEIT VAN BOUWWERKEN IN DE "MIDDEN/HOOG"-RISICOCATEGORIE)?

Naar aanleiding van

Het gaat dan niet zozeer om constructieve en brandveiligheid, want op deze aspecten scoort de bouwkwaliteit in ons land internationaal gezien goed

Mede gelet op het bovenstaande menen wij dat het door het Ministerie terecht onderscheid wordt gemaakt in risicoklassen. Veel van onze kritische kanttekeningen bij de probleemanalyse bij eenvoudiger consumentenwerken gelden ook voor complexere zakelijke werken. Maar het grote verschil is dat bij de werken in de midden/hoog-categorie, ook bij een kleine kans, de impact substantieel is.

Wij pleiten ervoor het accent daar niet te leggen bij het tegen zichzelf beschermen van professionele contractspartijen. De nadruk vanuit de overheid lijkt ons veel meer te moeten liggen in het beschermen van de veiligheid en financiële belangen van burgers als gebruikers, omwonenden of passanten van deze gebouwen.

De voorgenomen wetgeving maakt onderdeel uit van BW Boek 7, Titel 12, afd.2 en ziet dus nog niet op professionele opdrachtgevers. Toch zijn er uiteraard veel parallellen en raakvlakken. Wij plaatsen deze notitie dan ook meteen in een bredere kader. Want:

- het thema private kwaliteitsborging in combinatie met verlaging leges is wellicht juist wel een wenselijke ontwikkeling
- veiligheid is niet afhankelijk van de functie, maar van de gevolgen voor particulieren
- bouwkwaliteit speelt in beide segmenten, bovendien is er meer en meer sprake van geïntegreerde projecten waarin meerder functies samenkomen.
- het particuliere fundament, dat naar onze mening serieuze wijziging behoeft zal wellicht als basis voor wetgeving voor professionele opdrachtgevers kunnen dienen.

BEOORDELING WETGEVINGSVOORNEMENS BOUWRECHT

Wij beperken ons in dit kader tot de 3 verzekeringstechnisch meest relevante componenten:

- verlenging opschortingsrecht laatste 5% aanneemsom van 3 maanden naar 15 maanden

Dit lijkt ons bij consumenten een gestapelde zekerheid. In die beoogde verlengingsperiode is vrijwel altijd een garantieverzekering standaard of eenvoudig toegankelijk. Dat geldt zowel bij verbouw als nieuwbouw.

Qua financiële zekerheid is deze maatregel bij consumenten dus vaak dubbelop, zeker in combinatie met de aanbiedingsverplichting van een verzekerde garantie. Wij vrezen dat consumenten deze 5% gaan misbruiken als machtsmiddel voor doelen waarvoor het opschortingsrecht nooit was bedoeld. Dat gebeurt nu al vaak in de eerste 3 maanden, en zal met een langere termijn alleen maar toenemen.

In de praktijk zien we dat aannemers ter voorkoming van liquiditeitsbeslag nu al borgtochtverzekeringen afsluiten als alternatieve zekerheid. De kosten daarvan worden uiteraard doorberekend aan hun opdrachtgevers. Een grove inschatting van de meerkosten die borgtochtverzekeraars of garantie- en waarborg-instellingen bij een gemiddelde eengezinswoning voor de verlenging van de 5%-dekking zullen doorberekenen belooft al snel € 500 per woning.

In de praktijk betaalt de consument in de toekomst als snel € 500 per woning extra voor een in onze ogen veelal overbodige, want gestapelde, zekerheid.

- omkering bewijslast verborgen gebreken

Naar aanleiding van:

5.3 Hiermee wordt ten gunste van de aannemer afgeweken van de algemene regel, zoals neergelegd in artikel 6:74, eerste lid van het BW dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar verplicht de schade die de schuldeiser daardoor lijdt te vergoeden, tenzij die tekortkoming niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend. Hiermee is de aansprakelijkheid van de aannemer van bouwwerken sterk ingeperkt. In de veelgebruikte algemene voorwaarden voor de bouw en contracten wordt de aansprakelijkheid van de aannemer vaak nog verder beperkt.

Dit beeld is wat ons betreft voor de consumentenmarkt sterk vertekend. Juist daar worden namelijk garantie- en waarborg-concepten aangeboden die veel verder gaan dan verborgen gebrek, veelal in de vorm van harde (en zelfs functionaliteits-)garanties. Deze bovenwettelijke extra zekerheden worden in een open dialoog tussen de belanghebbenden aan beide kanten binnen het Keurmerk Garantie-woning evenwichtig besproken en geactualiseerd.

Naar aanleiding van:

5.3 Bovendien lijkt het niet redelijk dat de deskundigheid van de directie aan de opdrachtgever wordt toegerekend. Indien na de oplevering gebreken aan het licht komen, moet de opdrachtgever bewijzen dat hij deze bij de oplevering redelijkerwijs niet had moeten onderkennen, terwijl de aannemer als deskundige zich slechts hoeft te verweren. Dit levert veelal de onbevredigende situatie op dat tussen partijen niet in geschil is dat er een gebrek is, maar dat het geschil meer gericht is op de vraag of de opdrachtgever deze had moeten ontdekken tijdens de oplevering dan op de vraag of dit is toe te rekenen aan de aannemer.

Bij de werken in de midden/hoog-categorie gaat het veelal om werken met professionele partijen (of professionele vertegenwoordigers van partijen) aan beide kanten. Feitelijk wordt nu een risicoaansprakelijkheid van de aannemer voorgesteld, ongeacht het contractmodel dat volwassen contractpartijen met elkaar zijn overeengekomen. Het lijkt ons handiger daarbij een relatie te leggen met de overeengekomen risicotoedeling. Er is een groot verschil tussen een werk waarbij (namens de) opdrachtgever een ontwerp is gemaakt en directie wordt gevoerd of een werk waarbij de aannemer op basis van design & construct-verantwoordelijkheid en dus eigen ontwerp contracteert. De suggestie dat contracten zoals de UAV en UAV-GC dan maar aan de wetgeving moeten worden aangepast lijkt geen logische gedachte.

Het lijkt ons logisch dat professionele opdrachtgevers in dit segment hierover afspraken maken bij hun contractonderhandelingen, mede in relatie tot de overeengekomen risicotoedeling. Een regeling waarbij de aannemer voortaan in de praktijk een risicoaansprakelijkheid krijgt ongeacht de risicotoedeling die tussen professionele contractspartijen is overeengekomen lijkt in dat licht minder passend. Deze onevenwichtigheid zal zich ook financieel gaan vertalen in hogere premies voor aansprakelijkheidsverzekeringen van aannemers.

In samenhang met het wetsvoorstel tot een aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie wordt de voorgenen wetswijziging qua verborgen gebreken minder relevant.

Samenvattend zien wij geen aanleiding tot eenzijdige omkering van de bewijslast omdat

- in de consumentenmarkt al een onafhankelijk platform voor dialoog en normering (keurmerk Garantiewoning) functioneert die al veel verder gaat dan het wettelijk kader.
- in de markt van professionele opdrachtgevers een regeling ongeacht de feitelijke risicotoedeling minder passend en in combinatie met de aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie onnodig kostenverhogend (premie aansprakelijkheidsverzekeringen).

Verder is er een relatie met de aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie, die juist tot doel heeft bouwgebreken niet te juridiseren maar te voorkomen en te verzekeren.

- aanbiedingsplicht verzekerde garantie

Naar aanleiding van

5.5 Dit wetsvoorstel regelt de plicht van een aannemer om aan elke particuliere opdrachtgever een verzekerde garantie aan te bieden. Deze verzekerde garantie is bedoeld voor afbouw van de woning of herstel van verborgen gebreken.

5.5 Het wetsvoorstel brengt materieel geen wijzigingen met zich mee voor de bestaande garantie- en waarborgregelingen, maar biedt een wettelijke verankering voor de toekomst dat een verzekerde garantie wordt aangeboden. Deze garantie- en waarborgregelingen hoeven in principe niet te worden aangepast, zolang deze minimaal de in de wet aangeboden garantie aanbieden. De regering vertrouwt er dan ook op dat deze regelingen hun rol blijven vervullen.

- beoordeling voor particuliere segment

Het verplicht moeten aanbieden van een verzekerde garantie lijkt ons in de consumentenmarkt goed verdedigbaar. Want in onze praktijk zien we dat juist daardoor het kaf van het koren wordt gescheiden. Bouwers met evident onvoldoende financiële of technisch kwaliteit kunnen geen certificaat realiseren hetgeen de koper veelal het recht geeft het contract te ontbinden en in zee te gaan met een solidere bouwer. Daarmee wordt veel ellende voorkomen. Uiteraard betekent een certificaat nog niet dat er geen problemen kunnen ontstaan, maar daarvoor is die verzekerde garantie dan ook bedoeld.

Verder geven wij in overweging duidelijker te zijn over de reikwijdte en kwaliteit van de dekking en risicodragers. Een dekking met een verzekerde som tot € 10.000 valt onder de Wft-vrijstellingsgrens voor garantie- en waarborginstellingen. Doordat geen eisen worden gesteld aan de minimaal te verzekeren som bestaat het risico dat bouwers hun aanbiedingsplicht invullen door in zee gaan met nieuwe toetreders in de markt, waarbij:

- de verzekerde som volstrekt onvoldoende is om de meerkosten van de afbouw of het herstel van technische gebreken door een andere aannemer te dekken. Wij kunnen hiervan uit onze praktijk diverse voorbeelden tonen.
- door DNB geen toezicht wordt gehouden op de soliditeit van de risicodrager. Helaas zijn er diverse voorbeelden in dit segment bekend waarbij aanbieders toen het erop aankwam niet aan hun garantie- en waarborg-verplichtingen konden voldoen.

Verder zien we als bezwaren tegen de zeer globale omschrijving van de aan te bieden garantieverzekering dat nieuwe aanbieders:

- kiezen voor korte garantieduren, een beperkt aantal verzekerde gebreken en/of zeer beperkte garantienormen.
- het "ontzorg-concept" onvoldoende professioneel kunnen invullen. Lang niet alle potentiële aanbieders zullen voldoende juridische, bouwkundige en organisatorische know how en personele capaciteit hebben om de afbouw door een nieuwe aannemer adequaat te organiseren. Dit wordt ook niet vereist zodat aan de aanbiedingsplicht kan worden voldaan door het enkel betalen van een geringe verzekerde som.

Problemen in het verleden op deze gebieden waren de aanleiding tot de oprichting van het Keurmerk Garantiewoning (of voorheen het GIW). Met een globale dekkingsbeschrijving in de wettekst wordt weer een opening geboden voor inferieure garantie- en waarborgconcepten. Daarmee is de kans aanwezig dat de rechtspositie van de bouwconsument juist verslechterd.

Andersom kan de wel erg open beschrijving van dekking voor "herstel" in de praktijk leiden tot handhavingsproblemen, want de garantienormen van het Keurmerk Garantiewoning (en willekeurig welke verzekeraar dan ook) zullen altijd grenzen stellen, want zeker niet elk gebrek herstellen (bijv. geen gebreken die door extreem gebruik zijn veroorzaakt of materialen die het eind van hun levensduur bereiken).

Samenvattend waarderen wij de aanbiedingsplicht voor particuliere bouwwerken positief. Tegelijkertijd waarschuwen wij voor de risico's van het niet nader beschrijven waar deze verzekering aan moet voldoen en voor segmenten van de particuliere markt deze eis geldt. Door dit niet te doen wordt de positie van de bouwconsument eerder beperkt dan beschermd.

- beoordeling verzekerde garantie bij professionele opdrachtgevers

De markt voor bouwgarantieverzekeringen, en zeker bij werken in de midden-hoog-risicocategorie is beperkt en kwetsbaar. Bij een eerste marktverkenning lijkt de bereidheid van Nederlandse verzekeraars beperkt tot het afdekken van:

- constructieve oorzaken
- waterdichtheid
- brandveiligheid.

Weinig verzekeraars lijken op dit moment al bereid tot de vergaande dekkingen zoals in de woningbouw gebruikelijk zijn (goed en deugdelijk werk, voldoen aan Bouwbesluit, functionaliteitsgaranties zoals het behalen van binnentemperaturen en minimale garantietermijnen) etc. Ook voor het afdekken van het afbouwrisico tot de grote obligo's die met dergelijke werken samenhangen is in de praktijk lastig, zeker gelet op de huidige situatie in de bouw.

Een voorbeeld van een verzekeringsmogelijkheid na oplevering is de Verborgene Gebreken Verzekering. Een sterk kenmerk van de VGV is dat dit een "schuldvraag-loze" dekking is. Bij de VGV is het doel juist een gezamenlijk focus van de gehele bouwketen op (het aantonen van) kwaliteit (bij de TIS-er). Maar de VGV heeft ook minder positieve kanten:

- dekking gaat pas in na oplevering, dus geen dekking voor de afbouw van het werk
- vooralsnog blijft de standaarddekking van een VGV veelal beperkt tot constructieve gebreken. Er zijn inmiddels wat beperkte ervaringen opgedaan met brandveiligheid en waterdichtheid, maar bij een eerste marktverkenning onder verzekeraars werd al duidelijk dat brede marktcapaciteit voor een VGV-polis op basis van "goed en deugdelijk werk" en functionaliteitsgaranties zoals bij het Keurmerk Garantiewoning wordt vereist nog ver weg is.
- gevolgschade van gebruikers, omwonenden of passanten is lastig, beperkt of niet mee te verzekeren
- de premies kunnen zeer substantieel worden en het risico van een "anonieme stroppenpot" dreigt. De regelingen in andere Europese landen geven geen geruststellend beeld, dus als de overheid hier al iets wil doen, is het zaak daarvan te leren.

Naast de VGV-markt zijn de op de consumentenmarkt actieve (en al genoemde) garantie- en waarborginstellingen) op dit moment al actief met afbouw- en garantiedekkingen voor zakelijk vastgoed in de midden/hog-risicocategorie. Opvallend is dat de marktvrage van zakelijke opdrachtgevers hier vaak beperkt blijft tot het afbouwrisico als goedkoper alternatief voor veelal duurdere bankgaranties. Opdrachtgevers lijken minder/niet bereid te betalen voor de dekking na oplevering. Dat is ook wel onze ervaring met de Verborgene Gebreken Verzekering. De VGV is tot op heden geen enorm succes en wordt –naast de werken van ProRail- nog maar door een beperkt aantal zakelijke opdrachtgevers omarmd. Wij concluderen uit dit beeld dat private ontwikkelende partijen vooral focus hebben op korte termijn ontwikkelingskosten dan focus op het in partnership realiseren van ook op lange termijn geborgde kwaliteit. Juist bij werken in de midden/hoge risico-categorie zijn de maatschappelijke en menselijke aspecten (gebouwgebruikers/ omwonenden/ passanten) zodanig dat wij ons kunnen voorstellen dat de overheid hier toch regulerend wil optreden op het moment dat publiek toezicht overgaat naar een stelsel van privaat toezicht.

Afbouwdekkingen voor zakelijke projecten zijn lastig en kostbaar. Maatwerk is nodig omdat de dekking uiteraard geheel afhankelijk is van de wijze waarop betalingstermijnen zijn geregeld.

De huidige praktijk is dat zakelijke opdrachtgevers gedurende bouwtermijn een bankgarantie verlangen, waarbij aannemers deze verplichting weer invullen met borgtochtverzekeringen.

Omdat de vraag- en aanbodkant van zakelijke projecten in de hoge risicocategorie nog sterk in beweging is denken wij dat het niet verstandig is hierin als overheid nu al vergaand te interveniëren. Wel kunnen wij ons voorstellen dat de overheid bij dergelijke werken minimaal een 10-jarige dekking voor die gebreken eist waarbij elementaire veiligheidsrisico's aan de orde zijn.

We citeren uit de memorie van toelichting:

Het gaat dan niet zozeer om constructieve en brandveiligheid, want op deze aspecten scoort de bouwkwaliteit in ons land internationaal gezien goed

Ook al scoort Nederland dus goed, de gevolgen van deze elementaire veiligheidsaspecten kunnen enorm zijn. Een zakelijke opdrachtgever hoeft niet tegen zijn eigen professionele keuzes beschermd te worden, maar de gebruikers, omwonenden en passanten (juist) wel. Door een genuanceerde eis van TIS en garantieverzekering in dit segment ontstaat een gelijk speelveld, sterker: aangevuld met een prikkel op (het aantoonbaar maken van) kwaliteit. Degene die hun kwaliteit met hun eigen kwaliteitsborgingsystemen kunnen aantonen zullen bij de TIS-er goedkoper en sneller de goedkeurende verklaring krijgen dan bedrijven die hierin minder professioneel zijn. En dat lijkt ons ook een wenselijke ontwikkeling.

Het mogelijk op termijn ook eisen van een aanbiedingsplicht van een volledige afbouw en vergaande garantiedekking voor zakelijke opdrachtgevers in (de midden- of) hoge risicocategorie is niet te passen bij het marktbeeld in de verzekeringsmarkt. Als u van mening bent dat er op termijn toch iets moet gebeuren in de sector zakelijk opdrachtgevers, dan wij u in overweging het focus te leggen op constructieve gebreken en brandveiligheid. De overeenkomst met de VGV is dat ook dat zal werken op basis van een goedkeurende TIS-verklaring. Het elementaire verschil met de VGV is dat het focus dan veel meer komt te liggen op bescherming van gebruikers, omwonenden en gebruikers. Een dekking zonder dat zij terecht komen in bewijslast- of aansprakelijkheidsdiscussies met de private partijen die het werk hebben gerealiseerd. En een dekking ongeacht of de private partijen nog bestaan of juridisch aanspreekbaar zijn. We denken dan meer aan een "schuldloze derden"-dekking.

Als de private partijen nog wel bestaan of met veel moeite aangesproken kunnen worden zullen de verzekeraars verhaal op deze private partijen nemen. Er ontstaat dan een 3-dubbele stimulans op kwaliteit:

- verzekeraars zullen pas verzekeren als aan strenge kwaliteitseisen wordt voldaan
- private partijen lopen -afhankelijk van de door henzelf gekozen risicotoedeling- grote risico's en zullen dus focus op kwaliteit houden
- de premie zal mede afhankelijk zijn van adequate kwaliteitsborging.

Samenvattend inzake een eventuele overweging de aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie te zijner tijd ook aan te stellen bij zakelijk vastgoed:

- professionele zakelijke opdrachtgevers hoeven naar onze mening niet tegen zichzelf beschermd te worden
- bij een keuze voor het toelaten van private toetsing van werken in de midden en/of hoge risicocategorie past de overheid een verantwoordelijkheid ter voorkoming (en bescherming tegen de gevolgen) van constructieve gebreken en brandveiligheid met het oog op gebruikers, omwonenden en passanten
- anders dan met een aanbiedingsplicht kan dit doel alleen bereikt worden met een verplichte verzekering, die beperkt blijft tot die aspecten en dus geen afbouw of verder gaande kwaliteitsgebreken hoeft te bevatten.
- gelet op doelstelling kan dus worden volstaan met een dekking tegen constructieve gebreken en brandveiligheid na oplevering. Deze verzekering zal door verzekeraars alleen worden geaccepteerd na adequate kwaliteitsborging. Er is dus een belangrijke prikkel op bouwkwiteit.
- met deze verplichte verzekering wordt de voorgestelde omkering van de bewijslast voor verborgen gebreken overbodig. Het wordt dan een zaak van contractuele regeling tussen professionele partijen.

Wij zijn graag bereid tot discussie over de inhoud van deze notitie. Neemt u daartoe contact op met Nico van Nus, directeur verzekeringstechniek Bouw & Infra bij Meeùs (E n.van.nus@meeus.com T 020-3018636 M 06-25086178).

Notitie inzake wetsvoorstel kwaliteitsborging bouw

Management summary

Wij herkennen ons in het beeld dat veel private partijen hun verantwoordelijkheid nemen door eigen initiatieven tot kwaliteitsborging. Als die private kwaliteitsborging ook kan dienen als alternatief voor een deel van de publieke bouwtoetsing lijkt ons dit win/win. Private kwaliteitsborging is zeker ook een relevant aspect bij de beoordeling door technische verzekeraars.

De aanname dat de positie van de bouwconsument, mede door de crisis, onder druk staat weerleggen wij met ons feitelijk beeld. In Nederland concurreren een 3-tal garantie-/ en waarborginstelling (dus marktwerking) onder onafhankelijk toezicht van het Keurmerk Garantiewoning. Bij de overgrote meerderheid van de certificaten ziet de consument geen aanleiding gebruik te maken van de laagdrempelige bemiddeling tussen de bouwconsument en de bouwer/ ontwikkelaar, die alle 3 instellingen aanbieden.

Wij zijn ervan overtuigd dat in de huidige tijd subjectieve kwaliteit vanzelf wordt gefilterd en komt bovendien via sites als www.bouwprestaties.nl. In vele andere sectoren van de economie is al gebleken hoe snel dit soort beoordelingen effectief en marktregulerend zijn. Want subjectieve kwaliteitsbeleving heeft in de praktijk aan beiden kanten vooral te maken met communicatie.

In onze praktijk met zowel private partijen, garantie- en waarborginstellingen als bouwverzekeraars wordt het beeld van onvoldoende bouwkwiteit en bouwprestaties in de consumentenmarkt niet bevestigd. Er lijken eerder indicaties voor het tegendeel.

De vraag dringt zich daarmee op: voor welk consumentenprobleem is de voorgenomen wetgeving een oplossing?

Tegelijkertijd denken wij dat het best een goed idee is te kiezen voor een weg van privaat toezicht, echter alleen als dit gepaard gaat met harde verlagingen van de huidige leges. Die harde verlaging van leges zal zeker ook nodig zijn om de kostenverhogende aanpalende wetgeving op te vangen (verlengen van het opschortingsrecht, omgekeerde bewijslast voor verborgen gebreken en aanbiedingsplicht van een verzekerde garantie).

In onze uitgebreide notitie beschrijven wij waarom in de voorgenomen wetgeving sprake is van:

- gestapelde zekerheden
- eenzijdige verlegging aansprakelijkheid
- onduidelijk beschreven eis qua verzekerde garantie.

Onze overtuiging is dat de consument door deze maatregelen uiteindelijk duurder uit is. En dat terwijl er een reëel risico dat de consument minder zekerheid krijgt dan nu het geval is.

Voor zover de notitie ook het fundament legt voor wetgeving op het gebied van zakelijke opdrachtgevers merken wij op dat het accent daar naar onze smaak elementair anders moet komen te liggen. Het focus zou daar naar onze mening vooral moeten liggen op de veiligheid van bewoners/gebruikers, omwonenden en passanten.

Meeûs Bouw & Infra, 8 september 2014.