Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

23 September 2016

Wetsvoorstel niet de oplossing voor de kwaliteitsverbetering in de bouw

Wat wil de VNG?

De VNG staat voor een stelsel waarin de bouwkwaliteit goed is geborgd, waarin bouwende partijen hun verantwoordelijkheid nemen voor de geleverde kwaliteit en waarin de rol van gemeenten klip en klaar is. We vinden de wijze waarop deze doelen in het wetsvoorstel zijn uitgewerkt, met de gestelde implementatieplanning, desalniettemin onverantwoord. Dit omdat het geen oplossing biedt voor bestaande problemen, maar wel veel nieuwe problemen opwerpt. De belangrijkste zorgen die wij hebben:

- dat gemeenten wel een rol houden in het stelsel, maar geen instrumenten hebben daarbij;
- dat vooral de consumenten er per saldo op achteruitgaan;
- dat er onvoldoende prikkels zijn ingebouwd voor bouwers om tot betere kwaliteit te komen;
- dat er geen realistische implementatieplanning bestaat en er geen relatie wordt gelegd met de bredere ontwikkeling van de Omgevingswet en het implementatietraject daarvan;
- of gemeenten in het nieuwe stelsel voldoende middelen hebben om de resterende taken te kunnen bekostigen;
- dat de benodigde digitale infrastructuur niet op tijd gereed is;
- dat het niet verantwoord is om monumenten onder te brengen in dit nieuwe stelsel; en
- of brandveiligheid goed geborgd is.

Dit maakt dat wij geen steun kunnen verlenen aan het nu voorliggende wetsvoorstel, maar wel willen blijven meedenken over hoe de beleidsdoelen wel bereikt kunnen worden.

Gemeenten nog wel verantwoordelijk, maar zonder instrumentarium om het waar te maken

Het wetsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid dragen en aansprakelijk zijn. Het risico hiervan is dat er meer juridische procedures komen en gemeenten alsnog verantwoordelijk kunnen zijn voor (Bouwbesluit)aspecten waarop zij niet meer kunnen sturen. We vragen ons af of de huidige knip tussen publiek en privaat wel werkt en het volstrekt helder kan zijn dat gemeenten enkel een procedurele toets uitvoeren en geen inhoudelijke. Twee voorbeelden uit de pilots van voorname punten waarop de duidelijkheid over de gemeentelijke rol er niet is en tot problemen leidt; bij toezicht tijdens de bouw en op het moment van ingebruikname:

- Toezicht tijdens de bouw

Gemeenten zouden niet aansprakelijk moeten zijn voor het al dan niet opmerken en/of doorsturen van signalen dat er gebreken zijn aan bouwwerken. Bijvangst tijdens het toezicht is mogelijk. Wat we daarbij echter niet willen, is dat we geacht kunnen worden een probleem te

hebben gezien, waarvoor we inhoudelijk geen verantwoordelijkheid dragen. Gemeenten kunnen, net als elke andere partij, signalen afgeven aan de kwaliteitsborger of instrumentbeheerder, maar zouden hiertoe niet verplicht moeten zijn en daardoor alsnog verantwoordelijkheid hebben.

- Van gereedmelding naar ingebruikname

Gemeenten worden geconfronteerd met in gebruik genomen woningen waarvan nog geen ingebruiknameverklaring is afgegeven, als zij daarvan al op de hoogte worden gesteld. Achteraf ingrijpen is dan lastig, omdat dat betekent dat (onwetende) bewoners uit hun huizen gezet moeten worden. Deze problematiek is er nu ook al, maar het wordt versterkt in het nieuwe stelsel. Nu hebben gemeenten er door het toezicht tijdens de bouw nog enig zicht op, maar in het nieuwe stelsel vervalt dat helemaal. Om dit te voorkomen is alsnog extra toezicht nodig door gemeenten.

Onvoldoende prikkels voor een betere bouwkwaliteit

Het nieuwe stelsel bevat weinig nieuwe prikkels om tot betere kwaliteit te komen en kostenbesparend te werken. Het blijft het vooral bij het organiseren van privaat toezicht ter vervanging van het gemeentelijke toezicht, zonder al teveel prikkels dat die bouwer zelf voldoende verantwoordelijkheid heeft en ervaart om tot kwaliteit te komen. Voorkomen moet worden dat er een stelsel komt, waarbij niet het doel van kwaliteitsverbetering wordt nagestreefd, maar het slechts voldoen aan het absolute minimum, namelijk de eisen uit het Bouwbesluit. In de Nota van Toelichting wordt namelijk de ‘wettelijk vereiste bouwkwaliteit’ als maatstaf gedefinieerd.

Een tweede probleem dat nog onvoldoende wordt aangepakt, is dat er vaak verschillende (onder)aannemers betrokken zijn bij de bouw en niemand de verantwoordelijkheid heeft/neemt voor het geheel. Daarom zou duidelijker moeten worden omschreven wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor een bouwwerk, zodat deze op alle onderdelen aangesproken kan worden en er zelf wel op toeziet dat alle betrokken bouwpartijen samen tot kwaliteit komen.

Implementatie

Er is nog onvoldoende zicht op de implementatie(termijnen) en het ontbreekt aan goede voorbeelden om het vertrouwen te kunnen hebben dat dit per 1 januari 2018 ineens zou werken. Ook staan er bij verschillende gemeenten pilots open, maar komen bedrijven niet naar gemeenten toe om deel te nemen, of geven ze aan dit niet te kunnen doen voor de korting die gemeenten daar tegenover kunnen zetten door verminderde kosten.

- Implementatietermijnen

Tussen de inwerkingtreding van de wet en het in werking treden van het nieuwe stelsel dient voldoende tijd te zitten, zodat alle betrokken partijen zich kunnen instellen op de nieuwe instrumenten en procedures die de wet met zich mee brengt. Wij maken ons zorgen dat op dit moment nog niets is geregeld voor een zorgvuldige implementatie. Daarnaast loopt deze wet vooruit op de Omgevingswet, waarbij we pleiten voor een samenhangende implementatie, omdat de verbanden nauw zijn (beleidsmatig en het digitale spoor).

- Ervaringen uit pilots

Uit de pilots komt voorlopig geen rooskleurig beeld naar voren van de werking van het nieuwe stelsel. Daarbij zijn vaak de welwillende bouwpartijen betrokken. Hierdoor rijst de vraag of het nieuwe stelsel haalbaar is op de in het wetsvoorstel genoemde termijn. Er zijn vanuit gemeenten plannen voor nieuwe pilots, maar het is onduidelijk wanneer er genoeg informatie is verzameld vanuit de pilots om genoeg body te hebben om de sprong naar het nieuwe stelsel te kunnen maken.

Betaalbaarheid

Gemeenten moeten ook in het nieuwe stelsel voldoende financiële middelen hebben om de resterende taken te kunnen bekostigen. Gemeenten blijven immers een rol vervullen bij het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit en voor de toetsing van overige bouwwerken die (nog) niet onder dit stelsel vallen. Het helpt gemeenten dat zij ook in het nieuwe stelsel hun inkomsten kunnen halen uit leges, waarbij er geen maximum op de leges komt. Hoe dit stelsel financieel uitpakt, verschilt namelijk per gemeente, omdat de bouwagenda per gemeente anders is en daarmee ook de effecten van bijvoorbeeld kruissubsidiëring. Er is voor 2017 en verder al nieuwe regelgeving van de minister van BZK met strengere eisen voor de kostenonderbouwing van de legesverordening. De verwachting is dat gemeenten minder kosten zullen maken en dat dit ook verrekend zal worden. Er resteren echter ook kosten, die voor het vergunningplichtige deel uit leges opgebracht moeten worden en voor de overige taken uit algemene middelen.

Een tweede is het risico dat het enkel overgaan van gevolgklasse 1 tot effect heeft dat de kruissubsidiëring vervalt. Dit komt vooral ten nadele van de (zakelijke) particulier die een kleine verbouwing of kleiner bouwwerk wil realiseren. Deze krijgt een grotere rekening, doordat de meerkosten uit het private stelsel, vooralsnog niet meer worden gecompenseerd zoals nu wel het geval is.

Digitale infrastructuur

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat er extra procedures bijkomen, terwijl er geen digitale voorzieningen voor zijn of gebouwd lijken te worden. Nu was er sprake van een check vergunningplichtig of niet. Straks komt daar een procedure vergunningplicht klasse 1(,2,3) bij. Vergunningsaanvragen lopen momenteel via het Omgevingsloket Online (Olo), met daaronder hangende gemeentelijke applicaties. Voor het nieuwe stelsel is dan ook een aanpassing van het Olo en de onderliggende gemeentelijke applicaties nodig. De minister van IenM meldt de Tweede Kamer op 25 mei 2016 echter dat er wordt afgezien van de aanpassing naar Olo3. In het kader van de Omgevingswet wordt een nieuw digitaal landschap ingericht, maar er is dus nog geen zicht op de tijdelijke oplossing voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Het risico is groot dat er geen oplossing is, waarvan de aanvrager de pineut wordt.

Monumenten

In het wetsvoorstel wordt te snel gegrepen naar private kwaliteitsborging voor de bouwtechnische aspecten van de verbouw van monumenten. De risico's van het 'uitproberen' van de wet zijn bij monumenten te groot, omdat schade achteraf niet kan worden hersteld. Wij pleiten er daarom voor de integrale gemeentelijke afweging te behouden tussen bouwtechnische en monumentenaspecten, die bij monumenten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Daar komt bij dat we zorgen hebben, dat de kosten voor monumenteneigenaren

aanzienlijk toenemen, waardoor het clandestien uitvoeren van werkzaamheden en de daarbij behorende risico's toenemen.

Brandveiligheid en Toelatingsorganisatie

Uit het wetsvoorstel en de onderliggende AMvB blijkt nog onvoldoende dat de kennis van brandveiligheid goed is geborgd. De toezichthouder op het nieuwe stelsel dient voldoende toegerust te zijn met kennis en bevoegdheden, waaronder die van kennis van brandveiligheid. Het nieuwe stelsel valt of staat immers met eisen aan- en toezicht op de toepassing van instrumenten. Omdat gemeenten niet langer inhoudelijk toetsen, moeten zij kunnen vertrouwen op het private stelsel en de wijze waarop de Toelatingsorganisatie daarop toeziet. Kennis van brandveiligheid moet daarom goed worden ingebed bij het opstellen van criteria voor instrumenten en bij het toetsen van instrumenten.