

Verder na Dekker – innovatie van de bouwregelgeving¹



¹ Een beknopte versie van het rapport “Verder na Dekker – innovatie van de bouwregelgeving” September 2011; opgesteld in opdracht van BZK/WWI als Quick-Scan van de weg naar de fundamentele vernieuwing van het systeem van technische bouwregelgeving; opgesteld door ERB/RIGO/TNO en gepubliceerd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/12/16/bijlage-3-rapport-verder-na-dekker-innovatie-van-de-bouwregelgeving.html>

UIT



Inhoudsopgave

- 3 Samenvatting
- 5 Schematisering
- 7 Nadere toelichting
- 11 Marsroute

Colofon

© Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
Delft, februari 2012
Grafisch vormgeving: Vers Ontwerp, Schiedam
Fotografie: Theo van Pelt, Schiedam



Een beknopte versie van het rapport van ERB/RIGO/TNO

Het rapport presenteert een voorstel voor de toekomstige inrichting van de bouwtechnische regelgeving in Nederland. Het laat de ingrijpende wijzigingen zien die in hun samenhang noodzakelijk zijn om de gewenste beleidsdoelen “flexibilisering en deregulering” voor elkaar te krijgen.



Samenvatting

Die wijziging bestaat uit een aantal hoofdzaken:

1. Het grootste deel van de bouwwerken bestaat uit relatief eenvoudige elementen en systemen.

Onze keuze: pas eenvoudig de 80-20%-regel toe op het stelsel van voorschriften:

- Deskundige marktpartijen kunnen 80% van alle bouwoplossingen prima beoordelen aan de hand van gereguleerde recepten, toepassingsrichtlijnen etc.. Gedegen documentatie volstaat voorafgaande aan in gebruikname. Het preventief toezicht vervalt hier.
- Een klein deel - zeg 15% - vraagt om de gespecialiseerde kennis bij partijen, die werken met de verzameling prestatie-eisen van een verbeterd Bouwbesluit. Ook dan moet gedegen documentatie worden overlegd aan het bevoegd gezag vóór ingebruikname.
- Bijzondere bouwwerken en bijzondere oplossingen die om een geavanceerde risico analyse en/of gelijkwaardigheidsoordeel vragen - zeg 5% - worden in samenspraak met experts die deel uitmaken van een nationale beoordelingskamer tot stand gebracht.

Ook hiervoor wordt vóór ingebruikname een gedegen documentatie overgelegd aan het bevoegd gezag. Als de gedegen documentatie niet laat zien dat aan de voorschriften is voldaan mag het bouwwerk niet gebruikt worden.

2. Er moet een eind worden gemaakt aan de historisch gegroeide onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in de bouw.

Onze keuze: de eigenaar is ervoor verantwoordelijk en aansprakelijk dat een bouwwerk aan de technische voorschriften, en dus aan de wettelijke vereiste minimumkwaliteit voldoet.

- In ons advies geven we inhoud aan de aansprakelijkheid die daarbij hoort.

3. Het systeem van kwaliteitsborging moet beter.

Onze keuze: Geen enkele overdracht van eigendom van, en/of verantwoordelijkheid voor een bouwwerk aan een nieuwe eigenaar of gebruiker, is rechtsgeldig zonder een actueel inspectierapport van een erkende inspecteur. Inhoudelijk is de overdrager aansprakelijk.

- Dit inspectierapport is ook de grondslag waarop de verzekeraar risico's bepaalt.
- Op deze wijze ontstaat een krachtige zelfregulering.

4. De voorschriften in de bouw zijn dynamisch. Nieuwe kennis en nieuwe maatschappelijke eisen, maar ook verouderde kennis en verouderde eisen worden slechts met grote vertraging in de voorschriften verwerkt.

Onze keuze: Laat een nieuw op te richten kennisinstituut de regels maken en onderhouden in opdracht van overheid en alle belanghebbenden. Voor bestaand, verbouw en nieuwbouw.

- De overheid formuleert, uiteraard in samenwerking met marktpartijen de beleidsdoelen. Het kennisinstituut faciliteert dit proces, operationele regels en voorschriften worden onder zijn supervisie uitgewerkt in nauwe samenspraak met alle belanghebbenden. De overheid brengt de aangereikte (concept-) regelgeving in het juiste juridische kader, marktpartijen kunnen van de nu coherente voorschriften gebruik maken.
- Het kennisinstituut kent commissies of kamers die interpretatieverschillen in de uitleg van de voorschriften in bindende arbitrage oplossen, en kamers die (delen van) bijzondere bouwwerken beoordelen en hierover advies aan de ontwikkelaars uitbrengen (een nationale beoordelingskamer).
- Bij de inrichting van het instituut worden de functies van regelgever, handhaving en advisering strikt gescheiden.

5. Het beslechten van conflicten is tijdrovend en kostbaar en leidt tot stropigheid.

Onze keuze: Het beslechten van conflicten wordt verlegd

- naar een in te richten onafhankelijke Bouwinspectie, zijnde onderdeel van de politie waartoe derden-belanghebbenden zich kunnen wenden. Deze inspectie kan terugvallen op het kennisinstituut.
- in uiterste instantie naar een gespecialiseerde civiele bouwkamer bij de rechtbank, die gebruik maakt van de kennis bij het kennisinstituut of in het netwerk van het kennisinstituut.

6. Formele opbouw en onderhoud van kennis op het terrein van bouwtechnische regelgeving is gefragmenteerd en steunt vooral op nascholing.

Onze keuze: Het formele onderwijsstelsel zorgt voor deskundigheid in de praktijk op alle niveaus door aanpassing van de curricula en na- en bijscholing.

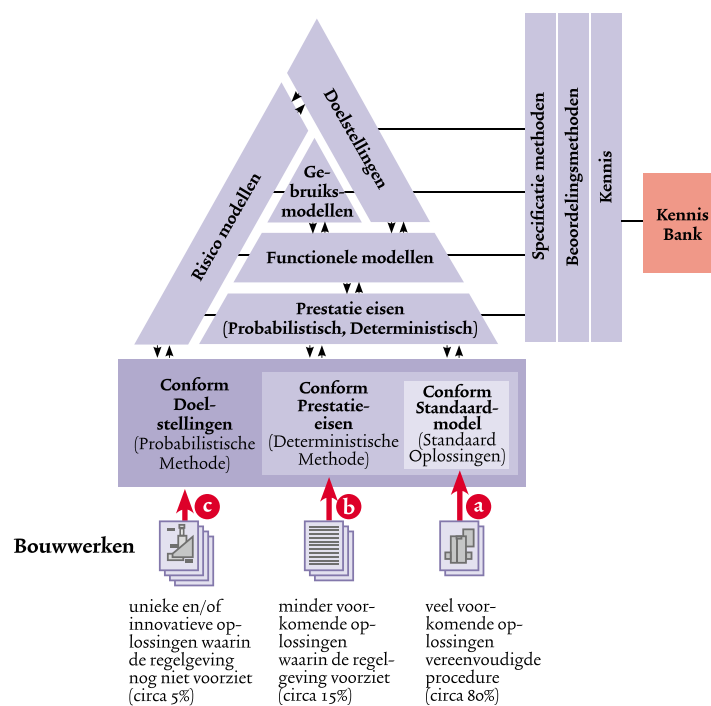
In het advies is verder een verkenning gemaakt welke wetswijzigingen nodig zijn om deze voorstellen mogelijk te maken.

Ook is er een schatting gemaakt wat de voorziene aanpassingen en wijzigingen zullen kosten en wat ze op zullen brengen.

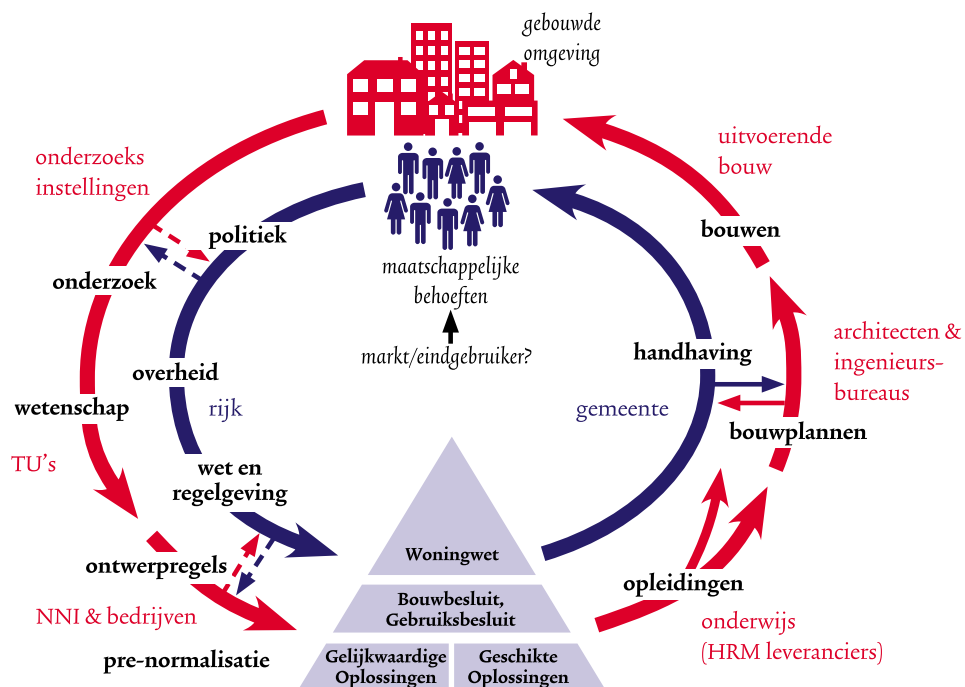


Schematisering

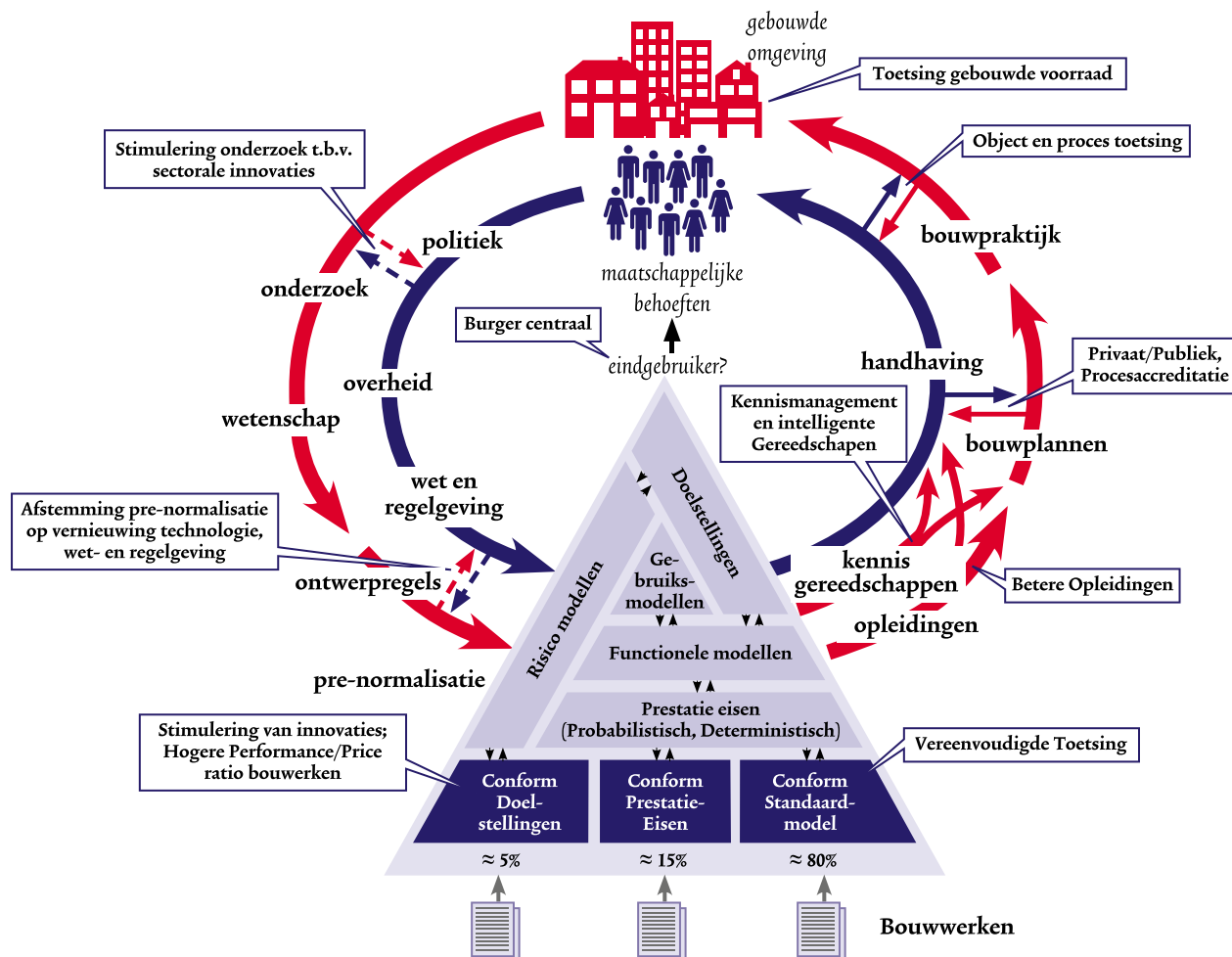
Het beoogde stelsel van documenten is in figuur 1 in beeld gebracht.



De samenhang binnen het stelsel van kennisontwikkeling en de vertaling daarvan in de bestaande soorten voorschriften is weergegeven in figuur 2, in de vorm van een kenniscirkel.



De verbeterpunten die in samenhang hebben geleid tot het voorliggende innovatieplan zijn aangegeven in figuur 3.





Nadere toelichting

De gepresenteerde figuren komen uit de ERB-brochures “Vertrouwen en Betrouwbaarheid”, delen I en II.² Zij vormen de basis van een analyse van de manier waarop het stelsel nu functioneert. De brochures maken duidelijk welke zwakke plekken er in het stelsel zijn en ze tonen aan dat de kwaliteit van nieuwbouw, verbouw en het beheer van de bestaande voorraad veel beter kan. Het rapport ‘Verder na Dekker’ beschrijft uitgebreid de weg waarlangs en de maatregelen waarmee dat zou kunnen.

Artikel 1b van de Woningwet stelt eigenaren en gebruikers van de gebouwde omgeving verantwoordelijk voor de wettelijk vereiste kwaliteit. Zij dragen daar dus ook de aansprakelijkheid voor.

In de praktijk beschikken eigenaren en gebruikers echter over te weinig kennis en controle om die verantwoordelijkheid uit te oefenen en die aansprakelijkheid te dragen. Bovendien hebben zij bij bouwfouten en in het algemeen bij elk aspect dat afwijkt van de regels (de ‘non-conformiteiten’) slechts beperkte verhaalmogelijkheden. Eigenaren en gebruikers vertrouwen hiervoor ten onrechte nog steeds op de gemeenten (bouw en woningtoezicht, brandweer).

Uit beide brochures en het rapport wordt duidelijk dat de haperingen en de echte tekortkomingen in het stelsel onnodig veel geld kosten. Dat gaat echt om bedragen met negen nullen of meer. Met een aantal concrete wijzigingen van de regelgeving zelf, en van de manier om de regels daadwerkelijk te handhaven, kunnen we die onnodige kosten voorkomen en de kwaliteit verbeteren.

Waarom bouwregelgeving?

De voorschriften hebben tot doel om datgene te regelen wat van algemeen belang is en dat niet zomaar altijd volgens automatismen en marktwerking tot stand komt, of in stand blijft. Natuurlijk wil niemand dat een gebouw instort, dat bij brand nodeloos slachtoffers vallen of dat mensen ziek worden als gevolg van bijvoorbeeld koolmonoxide of asbest, of dat bouwwerken te veel energie verbruiken. Wie gebouwen bouwen of beheren, hebben vaak andere prioriteiten. Vandaar dat het de taak van de overheid is en blijft om deze doelen en functionele eisen voorop te stellen.

Er zou een praktisch onderscheid gemaakt moeten worden tussen eenvoudige en ingewikkelde bouwopgaven en aansluitend daarop tussen eenvoudige receptvoorschriften

² zie www.bouwregelwerk.org

en technisch ingewikkelder prestatievoorschriften. Naar schatting is 80 % van het bouwen en 80 % van bestaande voorraad relatief eenvoudig te beoordelen door gekwalificeerde private partijen. 5 % van het totaal moet aan deskundigen en aan experts worden overgelaten die kunnen oordelen op basis van geavanceerde mechanica en risicoanalyses. Het restant, naar schatting 15 %, kan met een verbeterd prestatiebeoordelingssysteem (een verbeterd Bouwbesluit 2012) worden behandeld. Dit moeten we zowel doen voor nieuwbouw, verbouw als voor bestaande bouw.

Om deze wijziging op een zinvolle manier te kunnen hanteren, is het nodig dat de doelen die de overheid met de regelgeving nastreeft, helder en eenduidig zijn. Bovendien moeten deze doelen apart worden omschreven voor nieuwbouw, voor verbouw en sloop, en voor het in stand houden van de gebouwde omgeving.

De doelen die de overheid traditioneel voor de bouw nastreeft, hebben betrekking op veiligheid, gezondheid en duurzaam bouwen. Het goed formuleren en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak voor de doelen van de bouwregelgeving is tijdrovend, maar noodzakelijk. In de huidige regelgeving liggen de doelen zeker niet helder en eenduidig vast.

Er dient een instituut te komen dat de overheid faciliteert om de doelen formuleren.

Om te waarborgen dat de eigenaars en gebruikers hun wettelijke verantwoordelijkheid kunnen dragen dat hun gebouw aan de wettelijk gestelde eisen voldoet, moet er met het oog op hun aansprakelijkheid bij ingebruikneming of overdracht altijd een officieel document liggen waaruit blijkt dat aan de voorschriften is voldaan. Zonder een dergelijk document mag het gebouw niet worden gebruikt. In het uiterste geval zou het gebouw zelfs moeten worden gesloopt.

De invoering van deze werkwijze kan met een eenvoudige wetswijziging worden geregeld.

Tot de wettelijke verantwoordelijkheid van eigenaars en gebruikers behoort óók de plicht derden te vrijwaren van gevaar wegens onvoldoende kwaliteit van de gebouwde omgeving. Om effectief tegen dergelijke bedreigingen op te kunnen treden, moeten we in het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheid opnemen om eigenaars en gebruikers aansprakelijk te stellen. De aansprakelijkheid die nu nog onder het bestuursrecht valt, kunnen we bij civiele bouwkamers bij de rechtbanken onderbrengen.

Daarnaast komt er een bouwinspectie met bijzondere opsporingsbevoegdheid (BOA) die zelf bouwwerken kan inspecteren en waar benadeelden zich toe kunnen wenden. Op andere terreinen functioneren dit soort constellaties bevredigend.

Het invoeren van deze voorstellen is voorwaarde om te zorgen dat het bevoegd gezag niet langer alle gebouwen preventief aan de technische bouwvoorschriften hoeft te toetsen.

Een nieuw Kennisinstituut

Ontwikkeling en beheer van de regelgeving

De kennis van bouwregels is nu zó gefragmenteerd, dat ze veel te weinig effectief is. De kennis dreigt zelfs weg te zinken bij gebrek aan een goede infrastructuur van opleidingen en documentatie. Idealiter heeft het stelsel een anker waar iedereen die binnen de kenniscirkel actief is, er op terug kan vallen of een beroep op kan doen - een instelling die fungeert als de centrale databank, het geheugen, het punt waar alle aanwezige kennis terecht komt en te vinden is, de paraplu om gezamenlijk goede bouwregels te maken, en als de motor om de kennis actief te verspreiden. Wij noemen dat het Kennisinstituut, en zo nodig worden het er meer dan één, dat valt later te bezien. Zo'n wettelijk ingesteld instituut vinden we ook elders in de wereld.

Het beoogde instituut moet een onafhankelijke instelling zijn. Voor het oprichten en het draaiend houden heeft het instituut de instemming, de steun en de input nodig van alle partijen. Vanwege haar grote belang bij het onderwerp, zal ook de overheid er zelfs stevig aan bij moeten dragen in de vorm van participatie in het startkapitaal.

De hoofdfunctie van het instituut is het faciliteren van het formuleren van de doelen van de regelgeving, het doen (laten doen) van prenormatief onderzoek, het (doen) opstellen en vaststellen van de feitelijke prestatievoorschriften, het regelen van de kwaliteitscontrole op de praktische toepassingsvoorschriften, beoordelingsrichtlijnen, enz., en het regelen van de kwaliteitscontrole op marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de toetsing van de kwaliteit van bouwwerken.

Het instituut draagt zorg voor het draagvlak en legt het resultaat voor ter wettelijke inbedding aan de overheid.

Overige functies

Het kennisinstituut met zijn eventuele specialisaties wordt ingericht met inachtneming van alle noodzakelijke functiescheidingen. De volgende functies worden vervuld.

Bemiddelaars en scheidsrechters

Binnen het kader van het beoogde instituut, of als een aparte afdeling daarvan, komt er een instantie voor bemiddeling (mediation) en scheidsrechterlijke uitspraken (arbitrage) bij interpretatiegeschillen over de regelgeving. Daarmee kunnen immers al veel conflicten in ieders belang zo snel mogelijk effectief opgelost worden en onnodige kosten worden teruggedrongen. De bemiddelaars en scheidsrechters maken gebruik van de kennis die aanwezig is in het instituut of die toegankelijk is via het netwerk van het instituut.

Probabilistische methoden

Ook de steun bij de ontwikkeling en begeleiding van bouwwerken door experts met probabilistische of semi-probabilistische, risico-analytische methoden is onder te brengen in een aparte afdeling van het instituut.

Toezichthouder op inspecteurs

Binnen het voorziene systeem zijn op diverse momenten verklaringen en documenten benodigd waaruit de actuele bouwkundige staat en het veilig en gezond gebruik van bouwwerken blijkt, af te geven door inspecteurs die moeten zijn erkend. Het erkenningsysteem valt onder verantwoordelijkheid van het beoogde instituut.

Nieuw juridisch kader: de bouwinspectie en de civiele bouwkamer

Wie belang heeft bij een veilig, gezond en duurzaam gebouw maar er geen zeggenschap over heeft, kan een klacht indienen bij een nieuw in te richten bouwinspectie of bij nieuw op te richten civiele bouwkamers, die zich kunnen laten adviseren door het nieuwe kennisinstituut. Dit vloeit voort uit het voorstel om de bouwregelgeving op te nemen in het Burgerlijk wetboek, als gevolg waarvan de Gemeente haar positie bij het preventieve toezicht op de bestaande voorraad verliest.

De bouwinspectie heeft de bevoegdheid en de macht om de dreiging van gevaarlijke situaties in of bij gebouwen (voor iedereen, ook voor voorbijgangers) weg te nemen. Die taak ligt overigens nu al bij de politie, zij het dat die veelal terugvalt op de gemeente die in deze ook een zelfstandige bevoegdheid heeft. De nieuw beoogde bouwinspectie kan

zelf gebouwen en bouwplaatsen inspecteren, en ze moet reageren op meldingen en klachten van burgerlijke partijen. De bouwinspectie kan een gebouw of een bouwplaats afsluiten om te zorgen dat niemand schade lijdt van mogelijk gevaar.

Men kan ook een beroep doen op de civiele bouwkamer.

Dat nieuw in te richten onderdeel van de rechtbank moet bij conflicten tussen civiele partijen (koper/verkoper, eigenaar/huurder, opdrachtgever/aannemer, verzekeringsmaatschappij/verzekerde, burger/bouwer, burger/eigenaar, derde belanghebbende en eigenaar) uitspreken dat een bouwwerk voldoet aan de door de overheid gestelde doelen van de bouwregels, of niet.

Een nieuwe rol voor de verzekeraars

Als geregeld in het BW is dat natuurlijke en rechtspersonen voortaan aansprakelijk voor zijn dat het bouwen, het gebruiken en het beheren van de gebouwde omgeving voldoen aan de regelgeving, en als zij die aansprakelijkheid niet financieel kunnen dragen, zullen zij de risico's onderbrengen bij verzekeraars. Verzekeraars zullen hun risico's willen overzien en zoveel mogelijk willen beperken. Naar verwachting zullen zij over de gehele linie een krachtige opwaartse kwaliteitsimpuls geven dat de aansprakelijke partijen bij het bouwen, gebruiken en beheren van de gebouwde omgeving voldoen aan de voorschriften.

Documentatie bij overdrachtmomenten

Zowel op het moment van oplevering (gereedmelding) na bouwactiviteiten, als bij verkoop dan wel verandering van huurder, moet een verklaring/inspectierapport worden overgelegd, waaruit blijkt dat de kwaliteit van de actuele bouwkundige staat ten minste gelijk is aan het wettelijk vereiste niveau.

Een koper/gebruiker zal zich willen verzekeren tegen de risico's van non-conformiteit.

Gebouwen met een hoog risico, gezien vanuit het algemeen belang

Gebruikers van gebouwen waar veel mensen komen (zogeheten hoge-risicogegebouwen), zijn erbij gebaat als die regelmatig op hun veiligheid en op andere eisen, zoals toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking, worden gekeurd. De inspecteurs geven dan een certificaat af als ze het gebouw goedkeuren, of ze geven aanwijzingen wat er moet gebeuren vóór ze het gebouw goed kunnen keuren.



Marsroute

We stellen voor dat de overheid en alle belangrijke partijen die bij de bouw, de bouwregels en de handhaving daarvan betrokken zijn, op de kortst mogelijke termijn een convenant afsluiten. Een convenant dat de uitvoering van de hierboven beoogde wijzigingen op de rails zet.

In het onderliggende rapport 'Verder na Dekker' staat een complete lijst van alle acties, in hun onderlinge samenhang, die moeten worden ondernomen om de bouw en de bouwregelgeving, en de kenniscirkel die daarbij hoort, toekomstbestendig te maken.

Het bovenstaande omvat de uitwerking van een integrale visie. Deze visie is in lijn met eerdere adviezen van de commissies Dekker en Mans, en strookt met de recent gepubliceerde inzichten van Actal en het EIB over deelaspecten van de bouwregelgeving en hoe die het beste gewijzigd kan worden.

Een besparing van €1 miljard per jaar

Tenslotte is in het rapport geschat wat de maatschappelijke kosten en baten zijn.

De kosten die men moet maken om aan te tonen dat aan de regelgeving wordt voldaan, om bouwfouten te herstellen en om geschillen te beslechten, zijn in de bouw aanzienlijk.

In hoofdstuk 6 van het rapport 'Verder na Dekker' staat een schatting van besparingen op bestuurlijke en administratieve lasten, en een schatting van de kosten die gemoeid gaan met de gedane wijzigingsvoorstellen c.q. nieuwe administratieve taaktoedelingen aan verschillende partijen.

De mogelijke besparing wordt, uitgaande van een jaaromzet in de bouw van €20 miljard, geschat op €1 miljard per jaar structureel. Met andere woorden een "gestroomlijnde" regelgeving levert een permanente besparing in de bouw van 5% op.

Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw

Motorenweg 5M · 2623 CR Delft

Mobiel 06 532 387 47 · Tel. 015 256 52 19 · Fax 015 261 70 10

info@bouwregelwerk.org · www.bouwregelwerk.org

KvK Haaglanden 27274620 · BTW 8141.29.225