

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500EA DEN HAAG

28 oktober 2021

Geachte mevrouw Ollongren,

In de Tweede Kamer is met een grote meerderheid een motie aangenomen waarin wordt gevraagd geconstateerde belemmeringen rondom het plaatsen van prefabwoningen, zoals locaties en vergunningverlening, in kaart te brengen en oplossingen hiervoor uit te werken met betrokken partijen. Naar aanleiding daarvan is er overleg geweest tussen het Netwerk Conceptueel Bouwen, Aedes en het ministerie van BZK.

Er volgden twee online bijeenkomsten met mensen uit het netwerk. Daaruit en uit andere overleggen komen een aantal belemmeringen en oplossingsrichtingen naar voren. Voor de volledigheid is ook een verslag van de tweede bijeenkomst toegevoegd.

In deze brief doen wij een zevental suggesties voor acties die kunnen worden uitgevoerd om de plaatsing van conceptwoningen, waar prefabwoningen onder vallen, te bevorderen. Een deel hiervan zal overlappen met de acties die voortkomen uit het programma conceptuele bouw en industriële productie¹ en de City Deal circulair en conceptueel bouwen.

In het kort gaan onze suggesties in op de volgende onderwerpen:

- Een keurmerk of certificaat voor landelijke toelating van concepten;
- Een principeafspraken tussen alle partijen om welstandseisen in een vroeg stadium vast te leggen;
- Een onderzoek naar in hoeverre er nu lokale eisen toegepast worden en de gevolgen hiervan;
- Het monitoren bij de invoering van de Omgevingswet of dit leidt tot onduidelijkheid of onzekerheid rondom eisen waar van afgeweken mag worden;
- Een handreiking voor lokale overheden over hoe conceptueel bouwen zo veel mogelijk vergunningsvrij kan worden gemaakt;
- Een actieve rol van het ministerie om inspraak en participatie te verbeteren en te stroomlijnen;
- Een overleg om tot een oplossing te komen voor de onduidelijkheid over eigenbouwerschap en de fiscale gevolgen hiervan.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/30/programma-conceptuele-bouw-en-industriële-productie>

De suggesties in deze brief richten zich specifiek op het wegnemen van de belemmeringen voor het conceptuele woningaanbod. Deze woningen zijn vaak modulair ontworpen en bestaan in meer of mindere mate uit geprefabriceerde componenten. Door toepassing van herhaalbare oplossingen nemen de faalkosten af, en ontstaat een leercurve waarbij de kwaliteit van het product toeneemt en de kosten verminderen.

Bevindingen uit bijeenkomsten en andere signalen

Bij de bijeenkomsten is er vooral gesproken over regelgeving die belemmerend kan werken. De discussie hierover is onder te verdelen in de verschillende onderwerpen: Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb), inspraak, welstand en andere lokale eisen en de Omgevingswet (OW). Ook rondom fiscale wetgeving zijn nog obstakels.

Als rode draad zien we bij al deze aspecten dat duidelijkheid vooraf belangrijk is. De Omgevingswet (OW) en de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb) lijken deze mogelijkheden ook te bieden.

Aan de andere kant geven de beide wetten en de implementatie ook veel onzekerheid; onzekerheid over de timing van de invoering, de wijze van invoering en de mogelijkheid om lokaal af te wijken. Onzekerheid in het bouwproces is zeer belemmerend voor elke vorm van bouw, maar in het bijzonder voor conceptueel bouwen. De grote voordelen van conceptueel bouwen kunnen er door teniet worden gedaan.

In een positievere verwoording: het optimaal, opnieuw inrichten van alle regelgeving rondom bouwprocessen specifiek voor conceptueel bouwen zal veel winst opleveren voor het sneller, slimmer, schoner én betaalbaarder bouwen van veel woningen, niet alleen voor woningen die met conceptueel bouwen worden gerealiseerd, maar voor alle nieuwbouw.

Wet Kwaliteitsborging Bouw

Met de invoering van de Wkb zou de mogelijkheid om een landelijk keurmerk of certificaat voor een bouwconcept kunnen ontstaan. Hierbij zou een typegoedkeuring volstaan voor landelijke toelating met betrekking tot de bouwkundige eisen, in analogie zoals bij auto's ook niet elke individuele auto wordt gekeurd, maar een typegoedkeuring volstaat.

We vragen met ministerie om het proces om te komen tot concepten met een dergelijk keurmerk te faciliteren, bijvoorbeeld door partijen actief bij elkaar te brengen. Het Netwerk Conceptueel Bouwen heeft al een aantal stappen gezet door te komen tot een ladder waarbij de interne kwaliteitsborging van een conceptaanbieder getoetst wordt.

Lokale eisen

Als veel technische eisen landelijk zijn en dus vroegtijdig bekend, levert dat winst op voor het bouwen met concepten. Immers: de markt ontwikkelt het aanbod, hoe groter de afzetmogelijkheden, hoe meer kans op continuïteit en voorspelbaarheid van de productie. Daardoor verbetert de prijs/kwaliteit verhouding. De concepten bieden nog veel ruimte om door keuzes en varianten de woningen lokaal in te passen met maatwerk. De lokale eisen vallen eigenlijk uiteen in twee typen eisen: inpassen in de omgeving en lokale ambities.

Voor iedereen is volstrekt begrijpelijk dat niet elke woning overal passend is. Maar veel concepten hebben aanpassingsmogelijkheden voor de uiterlijke verschijningsvorm en kunnen daardoor prima lokatiespecifiek gemaakt worden. Daarvoor is het van belang dat eisen op het gebied van stedenbouw en welstand zo vroeg mogelijk in het proces, bekend zijn en nadien niet meer wijzigen.

Het ministerie van BZK en de Federatie Ruimtelijke kwaliteit zouden een principeafspraken kunnen maken om te komen tot het vroegtijdig vaststellen van ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau, bijvoorbeeld door middel van beeldkwaliteitsplannen. En om daarbij gezamenlijk te stimuleren dat kennis over de mogelijkheden en kwaliteiten van conceptueel bouwen worden verspreid onder welstandscommissies, supervisors en stedenbouwkundigen van gemeenten.

Andere eisen, zijn eisen die worden toegevoegd vanwege lokale ambities, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of klimaat. Veel conceptuele woningen zijn uiterst duurzaam. Ook op het gebied van circulair bouwen neemt het aanbod en de vraag toe. Maar de onvoorspelbaarheid of de vele verschillende eisen die van gemeente tot gemeente kunnen verschillen zorgen er wel voor dat de kracht van bundeling van opdrachten, de vraagbundeling, verloren kan gaan. Als iedere gemeente zijn eigen unieke combinatie van eisen samenstelt betekent dat, dat er overal weer prototypes zullen worden gebouwd, met alle nadelen van dien. De minister heeft al eerder toegezegd te bekijken hoe deze lokale eisen uitwerken. Wij vragen om zorgvuldig te kijken of de lokale eisen op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid uiteindelijk in het grote geheel niet juist nadeliger zijn

voor het milieu en klimaat. Prototypes kennen bijvoorbeeld hogere faalkosten en materiaalverspilling. Wij zouden graag zien dat het ministerie onderzoekt in hoeverre er nu lokale eisen toegepast worden en wat de gevolgen daarvan zijn, ook op de kosten van de woning en de kwaliteit daarvan.

Omgevingswet

De invoering van de omgevingswet biedt kansen en bedreigingen. De lokale mogelijkheid om af te wijken van regels zal toenemen. Dat zal soms extra ruimte bieden voor bouwers, maar soms ook niet. De vraag is of de extra ruimte opweegt tegen de onzekerheid die dit met zich meebrengt. Het risico van onzekerheid kan worden verminderd door eisen heel vroeg in het proces hard vast te leggen. Immers: hoe beter de uitvraag, hoe beter het antwoord van de markt!

Wij vragen het ministerie te monitoren of de invoering van Omgevingswet leidt tot onduidelijkheid of onzekerheid van eisen, en daarmee tot vertraging en hogere kosten.

Aan de andere kant geeft de omgevingswet ook de mogelijkheid om veel meer te werken volgens een uitnodigingsplanologie. Waarbij de eisen vooraf zo duidelijk zijn vastgelegd dat er (deels) geen vergunning meer nodig is, maar een melding volstaat. Vooral conceptueel bouwen zou daar bij passen omdat hiermee een consistente en dus zekere kwaliteit van de woningen kan worden geboden.

Het ministerie van BZK zou samen met VNG een handreiking moeten ontwikkelen die duidelijk maakt op welke manier in het omgevingsplan conceptueel bouwen zo veel mogelijk vergunningsvrij wordt, bijvoorbeeld als er sprake is van een erkend keurmerk, en deze actief onder gemeenten verspreiden.

Inspraak

Een van de meest in de belangstelling staande onderwerpen in de bouwwereld is inspraak. De discussie over welke inspraak waar gerechtigd is, willen we hier niet voeren. We willen hier wel meegeven dat voor bouwers de inspraak van individuen altijd in balans moet zijn met het algemeen belang. En daarbij weegt voor bouwers mensen voorzien van huisvesting zwaar, ook kijkend naar het grote woningtekort.

De manier waarop inspraak georganiseerd is, daar valt ook nog veel te winnen. Er zijn verschillende ideeën die inspraak kunnen verbeteren, zoals het zoeken naar manieren om mensen breder te betrekken (bijvoorbeeld digitaal) of te ondersteunen, duidelijkheid vooraf te scheppen over de mogelijkheden, maar ook de bestaande kaders en de timing van de inspraak.

Vooraf de timing is voor conceptuele bouwers van essentieel belang. Conceptueel bouwers kunnen goed meewerken aan inspraak binnen de mogelijkheden die hun concepten bieden. Maar dat moet in een vroeg stadium, waarbij insprekers duidelijk is wat er wel en niet mogelijk is. Het wordt ook extra lastig als de aanpassingen die bij inspraak worden toegezegd, daarna door de gemeente weer worden afgekeurd vanuit welstand of stedenbouw.

Wij vragen het ministerie de verschillende wijzen van participatie te monitoren, een actieve rol op te nemen om nieuwe initiatieven om inspraak te verbeteren en te ondersteunen, geslaagde voorbeelden breder te verspreiden en in regelgeving te faciliteren of vast te leggen. Dit alles om algemeen belang van voldoende woningen te bevorderen en te waarborgen.

Fiscale wet- en regelgeving

Het NCB werkt met haar leden aan een modelovereenkomst voor de transactie tussen aanbieder en afnemer (conceptueel bouwen). In deze werkgroep wordt m.n. door de afnemers (corporaties) gesteld dat een afnemer expliciet geen eigenbouwer wil zijn, zie cursief hierna. De modelovereenkomst tussen afnemer en aanbieder is/wordt dan ook zodanig opgesteld dat de afnemer totaal geen invloed heeft op de realisatie (behoudens een event. inspectie of controle).

Woningcorporaties voldoen vaak aan de voorwaarden om als eigenbouwer te worden aangemerkt. Het niet voldoen als eigenbouwer leidt voor corporaties tot fiscale consequenties als event. boetes en/of naheffingsaanslagen (btw en loonheffing). Dat is vanzelfsprekend door corporaties niet gewenst. De belastingdienst is echter gebaat bij het eigenbouwerschap van een corporatie. Er valt

immers, door de ketenaansprakelijkheid, meer te verhalen bij de corporatie. Een corporatie daarentegen is gebaat bij niet-eigenbouwerschap.

In de praktijk is het overleg met de fiscus lastig. Conceptueel bouwen vraagt om een structurele oplossing wat betreft de onzekerheid aangaande eigenbouwerschap. Graag overleggen we hierover met het ministerie om tot een oplossing te komen.

Concluderend

Er zijn dus nog veel stappen te zetten, maar deze zijn alle moeite waard. Met conceptueel bouwen kan het hele ontwikkel- en bouwproces efficiënter en effectiever. Door gebruik te maken van de innovatiekracht van de toeleverende industrie, de kennis en kunde van de aanbieder om te komen tot integrale en herhaalbare oplossingen, waar faalkosten minimaal zijn, waar bij een voorspelbare en continue bouwstroom kosten gereduceerd worden, en kwalitatieve producten gerealiseerd worden maken we tevens stappen in circulair bouwen. Alles in één keer goed! En dat is hard nodig met de uitdagingen waar we met de bouw in Nederland voor staan.

Wij roepen het ministerie dan ook op om de verschillende verbeterpunten in deze brief actie te nemen en zijn uiteraard bereid om het ministerie daarbij van advies te voorzien,

Met vriendelijke groet,

Namens Aedes,
vereniging voor woningcorporaties,
Martin van Rijn

Namens Netwerk Conceptueel Bouwen,
Olga Görts - van de Pas

Verslag Vervolgoverleg Motie Tweede Kamer Knelpunten prefab/industrialisatie 5 juli 2021

WKB uitnutten en vereenvoudigen transactieproces afnemer en aanbieder (gespreksleider Olga):

De conceptbouwers zien het liefst de Wet Kwaliteitsborging Bouw ingaan, ook al is er weerstand van bijvoorbeeld traditionele bouwers. De WKB is een kans voor conceptbouwers. Concepten zijn herhaalbare oplossingen, deze oplossingen worden steeds verbeterd, de faalkosten nemen af, de interne borgingsprocessen zijn op orde. De kracht van de herhaling, niet elke keer weer een prototype bouwen!

De conceptbouwers zijn verder in de interne kwaliteitsborging dan hun traditioneel bouwende collega's en zij willen gebruik maken van de mogelijkheden die de WKB biedt, ook om zich te onderscheiden.

Wellicht is het een optie op basis van vrijwilligheid volgens de WKB te werken. Veel conceptbouwers zijn er klaar voor. Is ook mooi om de meerwaarde van conceptueel bouwen binnen de WKB te laten zien. Een optie voor een vervolgtraject is te komen tot certificering van het concept/het product.

Er zijn veel proefprojecten in het kader van de WKB, goed dat deze er zijn, is hard nodig want gemeentes, kwaliteitsborgers en conceptaanbieders moeten erg wennen aan de nieuwe werkwijze. Voorop staat dat partijen elkaar nodig hebben in de toekomst, gebrek aan gekwalificeerd personeel is groot! Slim samenwerken is hard nodig.

Voor aanbieders is het van belang dat de productiestroom voorspelbaar en continue is. De processen die doorlopen moeten worden volgens de WKB kunnen al voor een groot deel ondervangen zijn in het proces van conceptueel bouwen. De conceptuele bouw gaat snel, sneller dan traditioneel gebouwde woningen. Goed om termijnen/ processen binnen de WKB nog eens goed te bekijken. Zijn deze voldoende praktisch? Stroken de momenten van besluitvorming met de in de wet opgenomen procedures? Ook bijvoorbeeld de 4-weken termijn van indiening vóór start van de bouw werkt verstoring en onnodig vertragend: bij conceptueel bouwen is immers van begin af aan al bekend wat en hoe er gebouwd wordt.

Voorstel: kijk nog eens goed naar de processen die doorlopen moeten worden en pas dit aan op conceptueel bouwen.

Er zijn nog wel vragen of zorgen. Gemeenten durven nog geen stelling te nemen, en zijn ook niet allemaal klaar voor de invoering van de WKB, zullen er wel mee aan de slag moeten. Bovendien zien gemeentes een belangrijke inkomstenstroom opdrogen: de leges. Er bestaat ook nog onduidelijkheid in hoeverre de WKB daadwerkelijk versnelling van het vergunningstraject gaat opleveren, en of de door de gemeente te doorlopen trajecten ook minder werkdruk/besparing opleveren.

Er zijn geen gemeentelijke eisen als het gaat om de Wkb. Wel biedt de Omgevingswet de ruimte voor gemeenten om eigen eisen te stellen aan duurzaamheid en energiezuinigheid. Zaak is dat daar - zeker als het gaat om de sociale huur - afspraken over worden gemaakt. Pleidooi voor landelijke regelgeving!

Lokale eisen zijn nu eenmaal mogelijk op basis van de Omgevingswet, Aan BZK de vraag om - vooral gezien de woningopgave - de conceptuele bouw met voorrang te ondersteunen en niet de focus te veel leggen op kleine bouwwerken onder de Wkb (wat nu aan de orde lijkt te zijn, mede door druk van VNG (gemeenten)

Van belang is met de gemeentes het gesprek aan te gaan, de voordelen te benoemen en uit te dragen en ook de overheid te overtuigen van de win-win-situatie. Zijn de voordelen van conceptueel bouwen wel voldoende bekend bij de gemeenten? Daar kunnen we in samenwerking met VNG iets aan doen! Daarbij ook belangrijk om branchebreed, bijvoorbeeld met NCB én Aedes én Bouwend NL een front te vormen en samen op te treden en de voordelen te benoemen: sneller, betere en tegen lagere prijs

Inspraak nieuwe stijl (gespreksleider Jessica):

Het proces van inspraak zo goed mogelijk aanvliegen is maatwerk, erg casusafhankelijk. In het algemeen zijn er wel aanbevelingen.

Ga zo vroeg mogelijk in het proces het gesprek aan. Zo kennen partijen elkaar. Dan is ook beter bekend waar de bezwaren (wellicht zullen) zitten. Haal in de initiatiefase al input op.

Creëer ook ruimte voor inspraak, dan kan je ook medestanders organiseren. Dan moeten stedenbouw en welstand dat ook goed vinden dat je die ruimte gebruikt. Je zou omwonenden niet moeten consulteren als er geen ruimte is. Dan creëer je je eigen weerstand.

Inspraak wordt niet per se beter van meer procedures toevoegen, maar bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan en dan inspraak kan wel vertraging later in proces voorkomen. Al blijft het lastig inspraak heel vroeg te regelen, want bijvoorbeeld een parkeerbeleid dat wordt vastgesteld is voor veel mensen ver van mijn bed show. De gemeenteraad gaat er uiteindelijk over. Dat is ook goed, want 100% instemming is vaak niet haalbaar. De gemeenteraad moet dan het algemeen belang boven dat van de eenling stellen.

Ook goed om de mogelijkheden van digitale inspraak benutten, bijvoorbeeld om meer toe te kunnen lichten. Wellicht een digitale bezwaarprocedure automatiseren. Veel is al besloten of vastgesteld, dat zou voordat burgers bezwaar maken al inzichtelijk moeten zijn. Misschien moeten burgers daarbij ook geholpen worden, bijvoorbeeld in een gesprek. Dat kan helpen bij goed verwachtingenmanagement.

Omgevingswet zou het medium voor overheden moeten zijn om te gaan versnellen. De omgevingswet gaat deels over betere communicatie en beslisbomen. Welstand en stedenbouw aan de voorkant zetten. Zwart/wit, zaken zouden aan voorkant veel duidelijker moeten zijn.

Het ontwerp gaat bij vergunningsaanvraag binnen de gemeente van bureau naar bureau, kan dat niet anders? Wordt nu heel sectoraal bekeken, laten we versnellen door werk anders te organiseren. Als men er integraal naar gaat kijken, zijn belangen al afgewogen. Bij inspraak of bezwaar is het al duidelijk wat de afwegingen zijn geweest en kan beter antwoord worden gegeven.

Bij invoering van de omgevingswet vist iedereen in dezelfde vijver voor meer capaciteit, maar die is bijna leeg dus we moeten echt anders gaan werken.

De gemeente kan er ook voor zorgen dat ze bezwaar eerder afhandelt, daar hoeft ze niet de volle termijn voor te benutten. Maar daar ligt wellicht ook een capaciteitsprobleem.

Managen Welstand, stedenbouwkundige- en milieu-eisen (gespreksleider Michelle):

Verschillende Knelpunten:

Er is Koudwatervrees, onbekend maakt onbemind, er zijn vooroordelen (alles gaat er hetzelfde uitzien), zowel bij corporaties, gemeenten als bij architecten.

In het ontwikkelen van het aanbod wordt er te veel gefocust op de techniek.

Er lijkt sprake van willekeur; in eisen of in de handhaving van eigen eisen.

Degenen die er over moeten oordelen, zijn niet aan de voorkant betrokken

Conceptueel bouwen wordt in de beoordeling nog vaak behandeld als traditionele bouw

Het proces voelt niet als samen doen

Oplossingen:

Actief de mogelijkheden laten zien: de diversiteit (in gevelarchitectuur), maar ook in productiewijze (module vs elementbouw, assemblage vs. robotisering), hoe 'gaaf' het is!

Optimalisering van het proces tussen opdrachtgever/opdrachtnemer (inclusief juridische verankering, ook in overleg met BNA en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit)

Tijdig Welstand en stedenbouw betrekken bij de vormgeving van de gewenste ruimtelijke kaders en – kwaliteit. Door vooraf aan de uitvraag duidelijk te hebben waaraan de aanbiedingen moeten voldoen. Dit kan door tijdig het beeldkwaliteitsplan te laten vaststellen waaraan de aanbiedingen worden getoetst. Dit neemt risico's weg en geeft partijen helderheid.

Mogelijkheden omgevingswet en landelijke regelgeving (gespreksleider Sybren)

De kern: het individualisme is sterk beperkend voor het versnellen van de bouw. De wensen van een individu kunnen enorm beperkend werken voor het maatschappelijke en collectieve belang. Doordat we in Nederland tegenstand willen weg-organiseren met consensus, vertraagt een individuele mening die sterk afwijkt enorm. Dat we dat met elkaar accepteren, is een keuze. Dit geldt op twee vlakken:

- Individuele omwonenden / belanghebbenden kunnen bezwaar maken, wat het proces enorm vertraagt.
- Individuele betrokkenen (welstand, ambtenaren, bestuurders) kunnen specifieke wensen hebben, die niet in de uitgangspunten zijn vastgelegd. Doordat deze later bij het project komen, werkt dit complicerend en vertragend.

De vele bezwaarmogelijkheden bij bestemmings- (en straks Omgevings-)plannen kan ervoor zorgen dat een bouwproject in een vergevorderde voorbereidingsfase heel andere keuzes moet maken. Dit kost veel tijd en geld, en leidt tot vertraging. Het kunnen doorprocederen én in kunnen brengen van nieuwe punten tijdens een bezwaarperiode – ook als deze tijdens de inspraak niet besproken zijn – worden gezien als belangrijkste oorzaken.

De lokale stapeling van eisen wordt als storend ervaren. Die eisen zijn vooral op het gebied van duurzaamheid zichtbaar. Gezien de grote duurzaamheidsopgave kan ook een landelijke aanscherping een oplossing zijn. Het is in ieder geval cruciaal om één helder document als lokale set uitgangspunten te hebben. Nu "hangen de vele verschillende plannen, eisen en procedures met plakband aan elkaar," aldus een deelnemer.