

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Conferentie, toetsing en implementatie

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Maart 2014

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Conferentie, toetsing en implementatie

Sander Hardeman
Michiel Mulder
Ellen Schep

Inhoudsopgave	
Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	11
2 Benchmarking en past performance	13
2.1 Probleemschets	13
2.2 Buitenlandse impressie	14
2.3 Stand van zaken in Nederland	14
2.4 Optimalisering vormgevingsaspecten benchmarksysteem	14
2.5 Stappen naar implementatie	16
2.6 Samenvatting	18
3 Na de oplevering	19
3.1 Probleemschets	19
3.2 Buitenlandse impressie	19
3.3 Stand van zaken in Nederland	20
3.4 Optimalisering vormgevingsaspecten	21
3.5 Stappen naar implementatie	21
3.6 Samenvatting	23
4 Grond	25
4.1 Probleemschets	25
4.2 Buitenlandse impressie	25
4.3 Beleidsanalyse	26
4.4 Samenvatting	26
5 Regelgeving en rolverdeling	27
5.1 Probleemschets	27
5.2 Buitenlandse impressie	27
5.3 Beleidsanalyse	27
5.4 Samenvatting	28
EIB-publicaties	29

Conclusies op hoofdlijnen

Het EIB heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanuit economische invalshoek onderzoek gedaan naar ervaringen in het buitenland om de positie van de consument in de bouw te versterken. Wij hebben hiertoe Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en België bezocht om partijen te interviewen. De ervaringen in deze landen hebben we besproken en getoetst in een internationale conferentie in Amsterdam met experts uit deze landen. Na een korte interviewronde in Nederland zijn de lessen voor Nederland besproken in een ontbijtsessie met relevante stakeholders in Nederland. Uit al deze activiteiten volgen op twee onderwerpen praktische lessen voor Nederland die op korte termijn geïmplementeerd kunnen worden:

- Versterking van reputatiemechanismen en transparantie door de verbetering van de meting van prestaties in het verleden (past performance) van bouwbedrijven.
- Versterking van prikkels door verbetering van het garantiestelsel en een eventuele verlenging van het opschortingsrecht, om bij de kwaliteit van het product beter rekening te houden met langjarig gebruik (na de oplevering) en verbetering van de nazorg

Op twee andere thema's (grond en regelgeving) wordt volstaan met een korte impressie van buitenlandse lessen, aangezien hier twee andere trajecten lopen in het kader van de Actieagenda Bouw.

Transparantie en reputatiemechanismen: benchmarking en past performance

- In het buitenland zijn goede voorbeelden van systemen die transparant de past performance meten. In Denemarken is wettelijk vastgelegd dat publieke opdrachtgevers alleen inschrijvers mogen toelaten die hun prestaties op verschillende deelaspecten in de afgelopen periode kunnen aantonen. Het gaat om zowel subjectieve als objectieve criteria. Deze prestaties zijn centraal vastgelegd en publiekelijk inzichtelijk. In het Verenigd Koninkrijk worden bouwbedrijven jaarlijks geëvalueerd waarna zij hun eigen prestaties kunnen vergelijken met die van anderen in de sector. Deze prestaties zijn niet openbaar. In beide landen zijn goede ervaringen met de past performance en benchmarksystemen, al zijn de representativiteit, het kosten-niveau en de transparantie nog wel aandachtspunten.
- Het beter meten van de prestaties van bouwbedrijven in het verleden en het onderling vergelijken hiervan kan meerdere doelen dienen:
 - 1 Het versterken van de positie van de consument door meer inzicht te bieden in de prestaties van bedrijven.
 - 2 Het verbeteren van de samenwerking tussen opdrachtnemers en professionele opdrachtgevers door dialoog en delen van informatie.
 - 3 Het verbeteren van de prestaties van de sector als geheel.
- Het eerste punt heeft betrekking op de consument, die één of twee keer in zijn leven een nieuwbouwwoning koopt of een grote verbouwing laat doen maar voor een goed resultaat meer inzicht nodig heeft in de prestaties van potentiële opdrachtnemers. Een goed past performance systeem dat aan dit doel beantwoordt, is gebaseerd op de beoordelingen van andere consumenten, representatief door grote aantallen en geeft inzicht in de prestaties van bedrijven op deelaspecten, bij nieuwbouw maar ook bij verbouw.
- Het tweede doel betreft de grotere, frequente opdrachtgevers die informatie over prestaties in het verleden vooral gebruiken in de preselectie bij nieuwe aanbestedingen, deze informatie delen met andere vergelijkbare opdrachtgevers en die ook hun eigen optreden als opdrachtgever willen verbeteren. Een goed past performance systeem dat aan dit doel beantwoordt, bevat een vorm van dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en combineert de kennis die aanwezig is bij diverse opdrachtgevers. Wel is aandacht nodig hoe om te gaan met toetreders en hoe de prestaties toegerekend moeten worden bij complexe projecten met veel partijen.
- In beide gevallen leidt de prikkel die uitgaat van past performance naar verwachting tot een verbetering van de prestaties in de sector als geheel.
- De urgentie in Nederland is het grootst bij de 'kleine' opdrachtgever, die het meest gebaat is

bij een centraal punt waar hij terecht kan voor betrouwbare informatie over de prestaties van bouwbedrijven. Een eerste stap voor verbetering in Nederland is dan ook het verbeteren van de bestaande benchmarksystemen, zodat de informatie breder toepasbaar is en beter is toegespitst op de gebruiker. De website Bouwprestaties.nl, het huidige systeem van past performance meting voor kopers van nieuwbouwwoningen, kan uitgebreid worden met herstel en verbouw en meer informatie over de kwaliteit van het eindproduct.

- Een tweede stap is dat de systemen voor professionele publieke opdrachtgevers op sommige punten zouden moeten worden geïntegreerd om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren en versnippering te voorkomen. Bestaande systemen van past performance voor gemeenten en andere overheden kunnen geïntegreerd worden, al dan niet onder de paraplu van een overkoepelende organisatie zoals VNG. Dit vergroot het effect van de transparantie: aannemers die goed presteren in de ene gemeente plukken hiervan ook de vruchten bij opdrachten in andere gemeenten.
- Een derde stap kan bestaan uit het organiseren van één centraal punt, waarbij de informatie op de specifieke gebruiker toegespitste wijze is te ontsluiten. Tegelijkertijd kunnen de prestaties van de bouw als geheel, dan wel de sectoren, hieruit worden gedestilleerd.
- Dit proces leidt tot coördinatie- en bekostigingsvraagstukken. Voor professionele (publieke) opdrachtgevers die terugkerend gebruik maken van de past performance systemen kan met een abonnementsvorm worden gewerkt. Voor Bouwprestaties.nl, dat zich richt op de consument die slechts af en toe een bouwbedrijf inschakelt, werkt dit niet en kan de onafhankelijkheid van het systeem geholpen zijn met een tijdelijke bekostiging vanuit de rijksmiddelen.
- Dit proces kan tot stand komen via zelfregulering, in een convenant tussen alle betrokkenen. Er is al veel expertise opgebouwd bij partijen, en recente ontwikkelingen wijzen erop dat het momentum in de goede richting is. Een evaluatie over twee jaar zou indien nodig tot aanvullende (wettelijke) maatregelen kunnen leiden.

Prikkels voor goede nazorg: garantiestelsel en opschortingsrecht

- Door informatieasymmetrie tussen eindgebruiker en bouwer kan een bouwer onvoldoende geprikkeld zijn om duurzame kwaliteit te leveren. Het kan in het voordeel van de woonconsument zijn als (financiële) prikkels worden ingebouwd om te zorgen dat bouwwerken ook enkele jaren na de oplevering nog voldoen aan de wensen van de eindgebruiker en de nazorg goed is geregeld. Immers, als een eindgebruiker een aannemer contracteert, weet hij of zij niet hoe het er uiteindelijk uitziet en hoe het gebruik is in de praktijk. Terwijl de consument maar een of twee keer in zijn leven zo'n opdracht geeft. Hierin verschilt de bouw van andere branches. Binnen de branche verschilt de particuliere eindgebruiker hierin weer van professionele opdrachtgevers die vaker een werk contracteren van een bepaald soort of type.
- In Duitsland functioneert hiertoe een opschortingsrecht, dat contractueel is geregeld en waarbij de laatste 5% van de bouwsom pas na vijf jaar betaald hoeft te worden als er voldoende kwaliteit is geleverd. Oostenrijk kent een vergelijkbaar systeem.
- In het Verenigd Koninkrijk is er een contractueel systeem van 'Soft landings' waarbij contractueel bepaald is welke hulp eindgebruikers van de bouwer krijgen om het gebruik van het gebouw te optimaliseren en om te helpen bij ongemakken, bijvoorbeeld bij installaties.
- In Nederland bestaat een systeem van garanties. Dit is een waarborgstelsel voor fouten die na de oplevering blijken. Er zijn drie waarborginstellingen die deze waarborgcertificaten afgeven. Deze instellingen hanteren een systeem waarbij bouwbedrijven die fouten die na oplevering blijken niet adequaat oplossen, worden aangesproken. Er geldt een geschillenregeling met een Geschillencommissie en de Raad van Arbitrage voor de Bouw met als uiteindelijke sanctie uitgesloten te worden van deelneming aan de garantieregeling.
- Daarnaast geldt momenteel in Nederland het recht voor de koper om bij oplevering van een woning 5% van de aanneemsom als bankgarantie gedurende drie maanden bij een notaris onder te brengen.
- Het huidige garantiestelsel kan verbeterd worden door prikkels aan te brengen die ervoor zorgen dat bouwbedrijven meer belang krijgen bij het voorkomen van problemen na de oplevering en een goede nazorg. Hiervoor kunnen drie routes bewandeld worden:
 - Meer transparantie in prestaties. Hetgeen hiervoor besproken is over benchmarking kan goed binnen het huidige garantiesysteem vormgegeven worden. Een eerste stap is al inzichtelijk te maken wat de huidige prestaties zijn met betrekking tot nazorg (hoe vaak

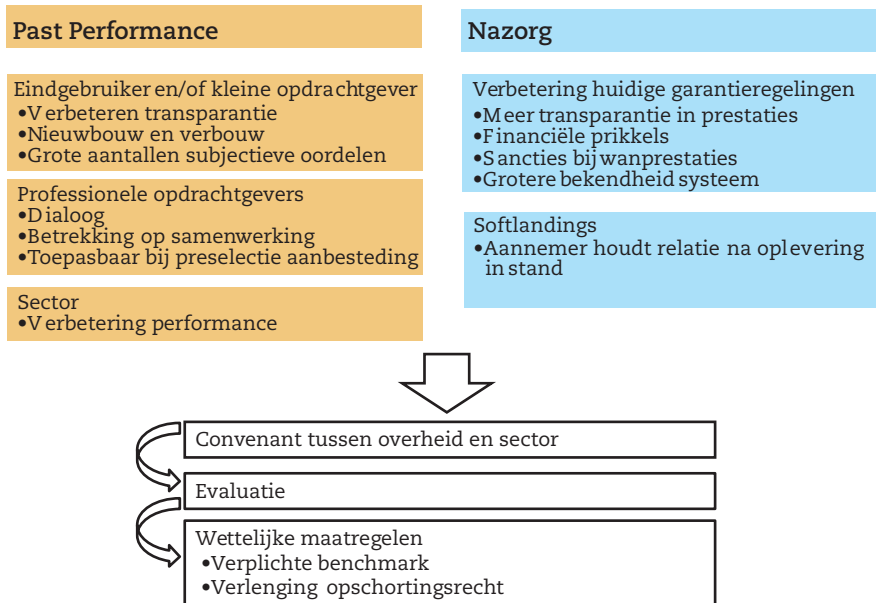
gebeld voor fouten na de oplevering, hoe vaak voor de Geschillencommissie en Raad van Arbitrage).

- Financiële prikkels: de verzekeringspremie kan omhoog gebracht worden bij slecht presteren in de nazorgfase.
- Handhaving bij slecht presteren: uitgesloten worden van deelneming.
- Hierbij is van belang dat deze prikkels ook daadwerkelijk goed geïmplementeerd worden. In de huidige bekostigingssystematiek worden de waarborginstellingen zelf bekostigd door de deelnemers en ondervinden dus nadeel van uitsluiting van deelnemers.
- Het garantiestelsel moet veel zichtbaarder zijn en beter bekend zijn bij de consument. Het huidige garantiestelsel kent voor de nieuwbouw een ruime dekkinggraad, terwijl veel aannemers in de herstel en verbouw er niet onder vallen, onder andere omdat ze vaak niet aan de gestelde eisen voldoen. Vooral voor de herstel en verbouw ligt dus de grootste winst voor de consument bij een beter stelsel.
- Tevens kan binnen het stelsel worden afgesproken dat de aannemer een aantal keer langs komt om het gebruik van het gebouw te optimaliseren en om te kijken of er nog gebreken zijn ('Soft landings'). Zo vergroot de aannemer zijn inzicht in het gebruik van het gebouw zodat hij een betere prijs-kwaliteitverhouding kan realiseren bij toekomstige projecten.
- De sector zou uitgedaagd kunnen worden in twee jaar tijd sterke verbeteringen door te voeren om binnen het garantiestelsel de prikkels voor goede nazorg te verbeteren, waarbij afspraken kunnen worden gemaakt in een convenant. Verbetering zou dan moeten blijken uit een te houden evaluatie. Is de beoogde verbetering niet opgetreden dan kunnen de bedrijfs-economische prikkels versterkt worden met wettelijke maatregelen. Deze kunnen eruit bestaan dat het huidige opschortingsrecht van drie maanden verlengd wordt naar minstens drie jaar. Het geld (5%) kan gedurende deze periode aan een fonds gedoteerd worden waaruit eventuele ingrepen kunnen worden gefinancierd, ook door andere aannemers, of dat anderszins als financiering kan worden aangewend.
- De bestaande waarborginstellingen Bouwgarant, SWK en Woningborg kunnen ook bij een dergelijk fonds een rol spelen en hun taken hiermee uitbreiden. Bij bouwwerken zonder certificaat kan een derde partij de taken uitvoeren. De huidige Geschillencommissie en de Raad van Arbitrage die oordelen bij geschillen bij garanties, kunnen deze rol ook spelen in het opschortingsrecht, om de juridische kosten zoveel mogelijk te drukken en kennis te bundelen. Hierbij geldt wel dat het huidige garantiestelsel aanpassing vraagt om dubbelingen en onduidelijkheden binnen de eerste 5% van de bouwsom te voorkomen.

Gecombineerde route voor een betere positie van de eindgebruiker

- De genoemde verbeterpunten rond past performance kunnen gecombineerd worden met de verbeterpunten in de nazorg. Metingen in de nazorg die uit hoofde van het garantiestelsel of een mogelijk verlengd opschortingsrecht verricht worden, kunnen gebruikt worden als informatie in de past performance meting. Overwogen kan worden om bij het afgeven van garanties of bij bepalingen over het opschortingsrecht te eisen dat meegewerkt wordt aan een meetsysteem van past performance. Ook kan de past performance meting uitgebreid worden met gegevens over het gebruik een aantal jaar na oplevering.
- Als deze gegevens in een centraal punt verzameld worden en ontsloten, kan dit leiden tot een duidelijk en transparant systeem van past performance meting en faciliteiten voor de consument in de nazorgfase zelf.
- Voor beide sporen geldt dat de sector om te beginnen zelf uitgedaagd kan worden metterdaad verbeteringen door te voeren door een beter en transparanter systeem van past performance en een goed systeem van nazorg met voldoende prikkels voor bedrijven. Hierover kunnen afspraken gemaakt worden in een convenant. Na twee jaar kan door middel van een evaluatie gemeten worden of de sector hierin is geslaagd. Als dit niet het geval is kan de Rijksoverheid overgaan tot wettelijke maatregelen, zoals het verplichtstellen van een opschortingsrecht van minstens drie jaar, gecombineerd met een verplichte deelname aan een past performance meetsysteem.

Figuur 1 Overzicht van stappen



Bron: EIB

1 Inleiding

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek gedaan naar voorbeelden uit het buitenland om de prestaties van de bouw op het gebied van innovatie en de invloed van de eindgebruiker en opdrachtgever te verbeteren. Op basis van een gespreksronde in vijf Europese landen en een internationale conferentie met experts uit deze landen, heeft het EIB enkele relevante lessen getrokken voor Nederland. Deze lessen zijn getoetst bij diverse Nederlandse partijen. De beleidsimplicaties hiervan zijn beschreven in deze notitie.

Deze notitie heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- Benchmarking en past performance
- Na de oplevering
- Grond
- Regelgeving en rolverdeling

Van de eerste twee onderwerpen wordt in deze notitie voorgesteld hoe de implementatie hiervan tot stand zou kunnen komen. Voor de andere twee onderwerpen lopen enkele andere initiatieven: een nog te verschijnen EIB-onderzoek in het kader van de Actieagenda Bouw met betrekking tot het thema grond en een onlangs gepresenteerd rapport, ook in het kader van de Actieagenda Bouw, over het Bouwbesluit. De meeste aandacht wordt daarom gegeven aan de onderwerpen die in de ronde door andere landen als veelbelovend werd beschouwd voor de Nederlandse situatie: optimaliseren van de verhoudingen tussen gebruiker en aannemer ná oplevering, en het meten en transparant maken van de prestaties van bouwbedrijven. Hierin zal ingegaan worden op implementatievraagstukken, terwijl bij de laatste twee onderwerpen volstaan zal worden met een beleidsanalyse.

2 Benchmarking en past performance

2.1 Probleemschets

Het beter meten van de prestaties van bouwbedrijven in het verleden en het onderling vergelijken hiervan kan meerdere doelen dienen: versterken van de positie van de consument, het verbeteren van de samenwerking tussen professionele opdrachtgevers en hun opdrachtnemers, en het verbeteren van de prestaties van de sector als geheel. Op dit moment is niet voor iedereen even goed bekend welke bouwbedrijven het beter doen dan anderen als het gaat om hun prijs-kwaliteitverhouding. Ook van de sector als geheel is niet bekend hoe hij presteert en in hoeverre de kwaliteit verbetert over de tijd. Het transparant maken van de geleverde kwaliteit zou een sterke prikkel kunnen vormen om de prestaties te verbeteren. Het meten en zichtbaar maken van de prestaties helpt bedrijven zich aan elkaar te spiegelen. Bovendien krijgen consumenten informatie over hoe een bepaald bedrijf in het verleden heeft gepresteerd. Het probleem van informatieasymmetrie tussen de consument, die slechts één of twee keer in zijn leven een nieuwbouwwoning koopt of een grote verbouwing laat doen, en de aannemer wordt hiermee aangepakt. Opdrachtgevers kunnen dan beter op kwaliteit letten in plaats van de focus op prijs te houden en opdrachtnemers worden geprikkeld om te concurreren op kwaliteit, te innoveren en faalkosten te reduceren.

2.2 Buitenlandse impressie

Denemarken

In Denemarken hebben publieke opdrachtgevers (inclusief woningcorporaties) wettelijk de verplichting om bij hun aanbestedingen potentiële opdrachtnemers naar hun KPI's (key performance indicatoren) te vragen. Alleen aannemers die hun KPI's kunnen tonen, komen in aanmerking voor deze projecten. Deze KPI's hebben onder meer betrekking op overschrijdingen van de planning, aantal en ernst van de opleverpunten, gezondheid/veiligheid en klanttevredenheid. De scores op deze punten worden na afloop van een project door een onafhankelijk bureau verzameld en komen in het 'grade book' van de ondernemer. Dit 'grade book' (althans het deel dat betrekking heeft op publieke projecten) is openbaar toegankelijk via internet¹. Daarnaast kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers ook voor private projecten overeenstemming bereiken over het gebruik van dit systeem. Van de projecten die worden geëvalueerd vindt dit in ongeveer 50% van de gevallen op vrijwillige basis plaats. Hierdoor is de representativiteit van het systeem beperkt. Doordat een objectieve derde het project beoordeelt, zijn de kosten relatief hoog, maar dit komt de betrouwbaarheid ook ten goede.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is een systeem beschikbaar dat het voor bouwbedrijven mogelijk maakt om de eigen bedrijfsprestaties te vergelijken met die van andere bedrijven in de sector. Deelname is vrijblijvend en scores zijn alleen beschikbaar op een geaggregeerd niveau². De scores zijn alleen zichtbaar voor deelnemers, niet voor buitenstaanders (zoals opdrachtgevers).

2.3 Stand van zaken in Nederland

In Nederland zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid op het gebied van benchmarking en past performance. We zullen de belangrijkste kort toelichten. Daarna worden ze met elkaar en met de bovengenoemde systemen vergeleken.

RWS/ProRail/RGD

Rijkswaterstaat en ProRail hebben een systeem ontwikkeld waarin opdrachtnemers gedurende de uitvoering van het project meerdere malen worden beoordeeld op proceskwaliteitscriteria. Opvallend in dit systeem is dat tegelijkertijd de opdrachtgever wordt beoordeeld door de op-

1 <http://www.byggevaluering.dk/>.

2 www.ccinw.com/kpizone/Home/index.php.

drachtnemer. De focus ligt op houding en gedrag. De cijfers die bedrijven hierop scoren, worden gebruikt in het selectieproces van aannemers bij nieuwe opdrachten. Nieuwe toetreders kunnen nog steeds meedingen bij opdrachten, zij krijgen standaard een 7 als beginbeoordeling. RGD is ook betrokken bij de ontwikkeling van deze systematiek maar hanteert wel een afwijkende vragenlijst.

Lokale opdrachtgevers

Een groep gemeenten in Noord-Holland is begonnen gezamenlijk informatie uit te wisselen met betrekking tot de prestaties van aannemers op gww-projecten³. De opdrachtgever beoordeelt de opdrachtnemer, en geeft hierover gedurende het project al feedback. Het beoordelingsproces is vooral gericht op verbetering van samenwerking. Deze beoordeling wordt gebruikt bij de selectie van aannemers bij nieuwe onderhandse aanbestedingen. Het aantal lagere overheden dat in dit systeem participeert groeit snel, ook buiten de regio. Gemeenten, provincies en waterschappen uit alle delen van het land tonen interesse in deelname. In Zuid-Holland is een vergelijkbaar systeem operationeel, dat enigszins verschilt van dat in Noord-Holland waar het de wederkerigheid en de transparantie betreft.

Bouwprestaties.nl

Kopers van nieuwbouwwoningen vullen na oplevering een vragenlijst in waarin hen wordt gevraagd om een oordeel te geven over de geleverde prestaties. Merk op dat het hier dus om eindgebruikers gaat in tegenstelling tot de andere genoemde methodieken.

De kopers beantwoorden vragen op een zevenpuntsschaal over:

- de klantgerichtheid bij afspraken, communicatie en klachten,
- de prestaties gedurende de oriëntatie- en verkoopfase,
- de bouwfase: begeleiding, informatievoorziening en kwaliteit, en
- de oplever- en nazorgfase: bereikbaarheid bouwen en performance bij opleverfouten.

De beoordelingen voor de aspecten verkoop, bouw, oplevering en algemene organisatie worden gepresenteerd op een website. Aannemers hebben de mogelijkheid uitgebreidere informatie uit de vragenlijst te krijgen ten behoeve van hun eigen management. Ontwikkelaars gebruiken de beoordelingen bij de selectie van hun aannemers.

Naast de genoemde systemen zijn ook andere opdrachtgevers bezig met de opzet of uitvoering van prestatie-meetsystemen, waaronder elf woningcorporaties (Aedes, 2013). Vaak is dit alleen voor eigen gebruik. Andere initiatieven richten zich op heel specifieke punten, zoals de ketenmonitor op het gebied van ketensamenwerking. Woningcorporaties hebben daarnaast recent hun eigen kwaliteitsmetingsysteem voor huurders uitgebreid met informatie over nieuwe woningen (KWH). Deze cijfers worden gebruikt om de prestaties van woningcorporaties inzichtelijk te maken, niet direct de aannemers.

Bouwprestaties.nl is momenteel bezig met het verbreden van haar werkveld. Een belangrijke wijziging zal zijn dat ook verbouwingen en groot onderhoud van woningen in opdracht van particulieren onderdeel gaan uitmaken van de benchmark. Dit moet eind 2014 vorm hebben gekregen.

Ook genoemd in dit kader is de ketenmonitor van het Kenniscentrum Bouwprocesinnovatie. Dit project heeft een sterk onderzoekend karakter, is sterk gericht op de samenwerking tussen alle betrokkenen in de keten, en is als zodanig niet inzetbaar als uitontwikkeld prestatie-meetsysteem voor bouwbedrijven (dit pretendeert het ook niet te zijn). De kennis die hier wordt opgedaan is wel relevant: opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen deze gebruiken voor de verbetering van bepaalde aspecten van prestaties die in de prestatie-meting aan de orde worden gesteld.

2.4 Optimalisering vormgevingsaspecten benchmarksysteem

Een benchmarksysteem zou geoptimaliseerd kunnen worden langs de volgende lijnen:

- Als de beoordeling van projecten door één partij plaatsvindt, dient deze objectief en deskundig te zijn. Dit kan worden gewaarborgd door een deskundige onafhankelijke, gezaghebbende derde partij in te schakelen voor de eindbeoordeling, of door gebruik te maken van onbetwist-

³ Zie www.past-performance.nl voor meer informatie over het systeem in Noord-Holland.

Tabel 2.1 Verschillende systemen voor prestatiemeting

	Dene- marken	Groot- Britannië	ProRail/ RWS	Past performance NH	Bouw- prestaties.nl
Wettelijke verankering	+	-	-	-	-
Toepassingsgebied	Publieke werken en corporatiewoningen	Alle sectoren	Gww (grote projecten)	Gww (kleine projecten)	Nieuwbouwwoningen
Object van beoordeling	Product en bouwproces per project	Bedrijfsprestaties per jaar	Bouwproces per project	Bouwproces per project	Proces en product
Beoordelaar	Onafhankelijke derde	Aannemer	Opdrachtgever en opdrachtnemer	Opdrachtgever	Eindgebruiker
Beperking van extra kosten voor o.g. en o.n.	-	+	+	++	++
Bruikbaarheid voor 'buitenstaanders'	++	--	-	-	+
Voorkómen van selectiviteit	-	+	++	++	+
Objectiviteit van beoordeling	++	-	+/-	-	+/-
Leermogelijkheden o.g. en o.n.	-	-	++	++	-
Open voor toetreders	+	+	+	+	+
Meetmoment	Oplevering	Einde jaar	Gedurende proces	Gedurende proces	Oplevering

Bron: EIB

bare meetbare criteria. Het eerste verhoogt de kosten, het tweede legt beperkingen op aan het aantal gemeten eigenschappen (denk hierbij aan een 'proactieve opstelling van de aannemer'). Subjectieve beoordelingen hoeven geen probleem te vormen, mits er voldoende waarnemingen door verschillende opdrachtgevers zijn.

- Het ideale systeem voor professionele opdrachtgevers stelt de opdrachtgever en opdrachtnemer optimaal in staat om te leren van hun fouten en bij volgende projecten beter te presteren. De feedback dient daarom tijdig gegeven te worden en concreet/specifiek te zijn. De totaalbeoordeling/het gemiddelde moet representatief zijn voor de (recente) prestaties van het bedrijf. Dit vereist dat een belangrijk deel van de projecten van dat bedrijf beoordeeld wordt en dat recente prestaties zwaarder wegen dan prestaties in het verleden.
- De kwaliteit van aannemers zou voor iedereen inzichtelijk moeten zijn: niet alleen grote ervaren opdrachtgevers maar ook kleine particuliere opdrachtgevers. Daarbij dient gesegmenteerd te kunnen worden naar type werk en naar beoordelingsaspect (een toekomstig opdrachtgever kan kiezen welke potentiële opdrachtnemers goed scoren op klantgericht bouwen bij het verbouwen van zijn woning, een ander wil opdrachtnemers selecteren die goed scoren op het omgevingsgericht te werk gaan bij infrastructurele werkzaamheden).

- De kosten voor benchmarking moeten in verhouding staan tot de waarde die de gebruiker van de benchmark toekent aan de waarde van toegenomen transparantie. In een eenvoudig en efficiënt systeem worden de gegevens van verschillende typen werk op een centrale plaats ontsloten. De prikkel wordt sterker naarmate het bereik van dit systeem groter wordt. De output van zo'n systeem kan wel toegespitst zijn op specifieke gebruikerssegmenten en groepen van bouwprojecten, bijvoorbeeld scores bij nieuwbouwprojecten met als afnemers groep projectontwikkelaars en scores bij onderhoud en renovatie met particulieren als afnemers.

2.5 Stappen naar implementatie

De hierboven beschreven vormgevingsaspecten kunnen gefaseerd ingevoerd worden, rekening houdend met reeds bestaande systemen in Nederland. Hierbij is het van belang het volgende te beseffen:

- Voor een efficiënt werkend systeem is het van belang informatie zoveel mogelijk op een centrale plaats te ontsluiten, zowel van eindgebruikers als van opdrachtgevers.
- Er is een afruil tussen de kwaliteit van de informatie in het systeem en de (vermoedelijk te behalen) representativiteit van de gebruikte informatie. Hoe meer een systeem gebruik maakt van validatie door een onafhankelijke partij (zoals in Denemarken) of meerdere informatiebronnen, des te minder projecten vermoedelijk in het systeem als bron kunnen worden opgenomen.
- Niet alle gebruikers gebruiken het systeem op dezelfde wijze op hetzelfde moment. Er kan dus een onderscheid gemaakt worden tussen de wijze en het moment waarop een systeem gevuld wordt (inputs) en de wijze waarop de informatie ontsloten wordt (output).

In het hieronder beschreven stappenplan houden we rekening met deze drie elementen en de wijze waarop die gebruikt kunnen worden om de in Nederland bestaande systemen te verbeteren en te integreren. Uitgangspunt hierbij zijn de reeds bestaande systemen in Nederland: Bouwprestaties.nl voor woningbouw; het systeem van de RGD voor utiliteitsbouw en het de systemen van Prorail/RWS en PastPerformance Noord-Holland voor gww-werken.

De eerste stap betreft het verbeteren van bestaande systemen zodat de informatie beter is toegespitst op de gebruiker. Op een aantal punten kan op de kortere termijn de kwaliteit van de prestatiemeting kan verbeteren.

Bouwprestaties.nl geeft een beoordeling op de gebieden verkoopfase, bouwfase, oplever- en nazorgfase en algemene organisatie. De vragenlijsten bevatten een beperkt aantal vragen over bouwtechnische aspecten van de woning (schilderwerk, tegelwerk, timmerwerk etc.) en het aantal opleverfouten. Hierdoor blijft een beoordeling over de (technische) kwaliteit van de woning onderbelicht. Dit is niet verwonderlijk, want sommige van die aspecten zijn voor de eindgebruiker moeilijk te beoordelen. Voor een succesvol benchmarksysteem is echter van belang dat alle aspecten worden beoordeeld en meegewogen, omdat anders het risico bestaat dat de aandacht van de aannemer verschuift naar die onderdelen waar wel aandacht voor is ten koste van de onderdelen waar minder op gelet wordt.

Het is verstandig Bouwprestaties.nl uit te breiden met beoordelingen van herstel en verbouw werkzaamheden. Dit zal bijdragen aan de verdere verbreding van het systeem. Vooral in dit segment zijn opdrachtgevers actief die niet frequent als opdrachtgever optreden, en tegelijkertijd betreft het eenvoudige projecten waarbij de resultaten direct zijn toe te rekenen aan de uitvoerende partij.

Een tweede stap is een inventarisatie van alle bestaande systemen voor professionele publieke opdrachtgevers en een onderzoek naar de mogelijkheden om deze te integreren om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren en versnippering te voorkomen. Dit geldt ook voor de meerdere vergelijkbare systemen die nu naast elkaar bestaan zoals de systemen in Noord-Holland en Zuid-Holland. Het breder delen van deze informatie en de gebruikstoepassingen vergroten binnen een bepaalde categorie gebruikers (bijvoorbeeld gemeenten) het effect van de transparantie: aannemers die slecht presteren in de ene gemeente ondervinden hiervan gevolgen bij opdrachten in andere gemeenten.

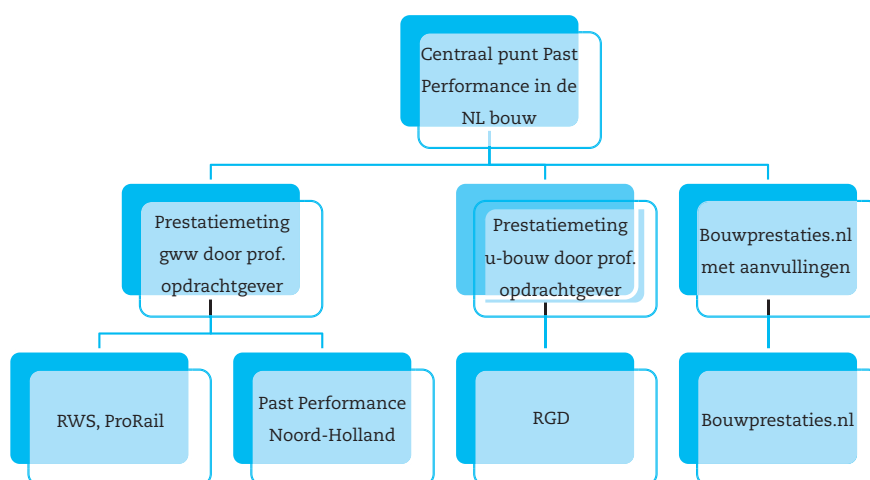
De werkzaamheden, opdrachtgevers en bedrijven vertonen teveel overeenkomsten om meerdere verschillende benchmarksystemen voor professionele publieke opdrachtgevers langdurig naast elkaar te laten bestaan. Ook moet gewerkt worden aan een verdere uitrol naar andere opdrachtgevers, ook in andere gebieden van Nederland. Het momentum wat dat betreft is echter goed, ingrijpen lijkt hier vooralsnog niet nodig. Ook vanuit het oogpunt van financiering is dit systeem van de professionele/publieke opdrachtgevers anders. In tegenstelling tot een individuele woonconsument geven zij vaker opdrachten en rendeert het dus ook voor de gebruiker om bijvoorbeeld in een abonnementsvorm gebruik te maken van deze past performance. Als meer projecten via hetzelfde benchmarksysteem beoordeeld worden, wordt de representativiteit van de beoordelingen vergroot en meer bekendheid leidt tot een prikkel voor bedrijven om betere kwaliteit te leveren. Hierbij kan wel onderscheid gemaakt worden in bijvoorbeeld de vragen voor opdrachtgevers van gww-werken en utiliteitsgebouwen, en scores voor deze groepen worden ook apart inzichtelijk gemaakt.

In een volgende fase zouden de databases met de beoordelingen door de publieke opdrachtgevers en die door de woningeigenaren via één portaal vindbaar gemaakt kunnen worden. Tegelijkertijd kunnen de prestaties van de bouw als geheel, dan wel deelsectoren, hieruit worden gedestilleerd. Via een goed zoekstelsel kunnen bouwbedrijven worden geselecteerd op specifieke bouwwerken en voor de opdrachtgever/eindgebruiker belangrijke criteria.

In alle gevallen geldt dat, als past performance (meer) gebruikt gaat worden voor selectie van partijen, nieuwe toetreders op de markt speciale aandacht vergen. Dit is niet zozeer een 'probleem' van de gebruikte benchmarksystematiek of specifieke vormgevingsaspecten daarvan, maar een vraagstuk dat opgelost kan worden binnen de selectiemechanismen die worden gebruikt bij de gunning van toekomstig werk.

Van belang is verder dat het benchmarksysteem onafhankelijk blijft en kwalitatief hoogstaande en betrouwbare gegevens blijft leveren. Dit kan botsen met het gegeven dat voor de verbreding wel financiering nodig is. Als financierbaarheid een obstakel vormt waardoor dit initiatief niet op de markt tot stand kan komen, kan overheidsingrijpen nodig zijn. Het zou dan om een tijdelijke ondersteuning kunnen gaan die het tekort aanvult om de totstandkoming van het systeem te bewerkstelligen, waarna het systeem in staat zou moeten zijn voldoende waarde te creëren om zichzelf in stand te houden.

Figuur 2.1 Samenhang prestatie-meetsystemen in Nederland en na te streven ontwikkeling daarvan



Bron: EIB

2.6 Samenvatting

Samenvattend zijn de volgende stappen aan te bevelen:

- Voor consumenten/eindgebruikers: verbeteren informatie Bouwprestaties.nl door verbreding naar verbouwingen en renovaties, alsmede kwaliteitsinformatie van waarborginstellingen en beoordeling door professionele opdrachtgevers.
- Voor professionele opdrachtgevers van gww- en u-bouwprojecten: inventarisatie en waar mogelijk integratie van bestaande landelijke en lokale systemen.
- De output van beide systemen kan zo georganiseerd worden dat de verschillende typen gebruikers op hun manier de informatie ontsloten krijgen.
- Dit proces leidt tot coördinatie- en bekostigingsvraagstukken. Voor professionele (publieke) opdrachtgevers die terugkerend gebruik maken van de past performance systemen kan met een abonnementsvorm worden gewerkt. Voor Bouwprestaties.nl, dat zich richt op de consument die slechts af en toe een bouwbedrijf inschakelt, werkt dit niet en kan de onafhankelijkheid van het systeem geholpen zijn met een tijdelijke bekostiging vanuit de rijksmiddelen.

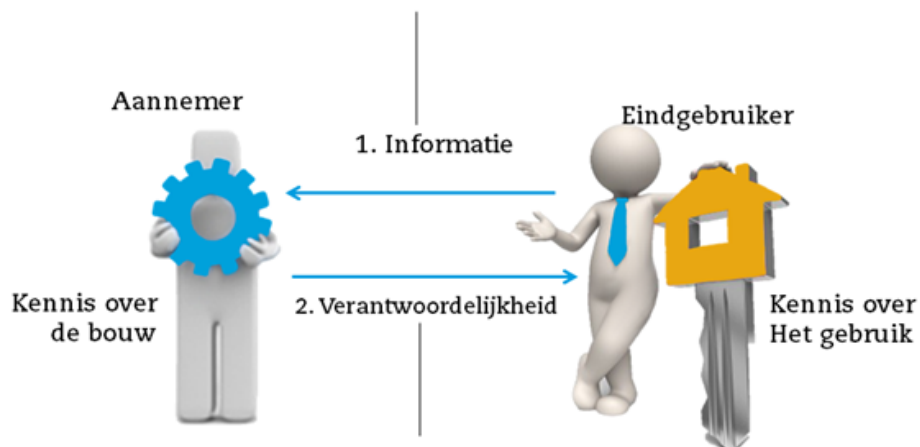
3 Na de oplevering

3.1 Probleemschets

Er kan sprake zijn van informatieasymmetrie tussen eindgebruiker en bouwer. Eindgebruikers van woningen/gebouwen hebben in het algemeen weinig kennis van de technische aspecten van een bouwwerk en van het bouwproces. Ook hebben zij dikwijls onvoldoende kennis van de relevante wet- en regelgeving. Hierdoor hebben zij een zwakkere positie ten opzichte van de bouwbedrijven, die wel over deze kennis beschikken. Door deze informatieasymmetrie hebben sommige bouwbedrijven een minder sterke prikkel om hoge kwaliteit te leveren. Soms blijkt gebrekkige kwaliteit meteen bij oplevering, soms is tijd nodig om op te maken of het gebruik van het bouwwerk aan de eisen en wensen voldoet en soms zijn fouten lastig te constateren. Het doel is het versterken van de positie van de consument met als eindresultaat dat de bouwer geprikkeld wordt om een betere kwaliteit bouwwerken te leveren.

Dit doel kan op meerdere manieren gerealiseerd worden. Het ministerie van BZK doet reeds enkele voorstellen ter versterking van toezicht tijdens de bouw en bij oplevering (kamerbrief 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' van 27 november 2013). Daarom ligt in deze bijdrage de nadruk op wat er gebeurt na de oplevering en doen wij suggesties voor het verlengen van de relatie tussen aannemer en eindgebruiker tot na de oplevering en het verbeteren van de aansprakelijkheid in deze periode.

Figuur 3.1 Probleemschets informatieasymmetrie na de oplevering



Bron: EIB

3.2 Buitenlandse impressie

Verenigd Koninkrijk

Om de communicatie tussen eindgebruiker en aannemer te verbeteren is in het Verenigd Koninkrijk in de utiliteitsbouw het principe 'Soft landings' geïntroduceerd. De filosofie achter dit principe is dat gebruikerskosten twintig maal hoger zijn dan de bouwkosten en dat hier nog veel te verbeteren valt voor zowel gebruiker als opdrachtnemer. Hierbij houden aannemer en eindgebruiker ook na de oplevering contact om het gebruik van het gebouw te optimaliseren.

Het principe is vrijwillig en kan in een contract worden opgenomen. De overheid participeert als launching customer. De uitvoering hiervan wordt ondersteund door de BIM task group.

'Soft landings' leidt er toe dat bouwers meer inzicht krijgen in de wijze waarop eindgebruikers het gebouw gebruiken. Zij kunnen deze kennis gebruiken om de kwaliteit van (toekomstige) bouwwerken te verbeteren. Eindgebruikers krijgen de hulp van de bouwer om het gebruik van het gebouw te optimaliseren en om te helpen bij ongemakken. Het gaat hier bijvoorbeeld om het gebruik van installaties. Het verbeteren van de interactie tussen bouwer en eindgebruiker vergroot de kennis van beide partijen en verkleint de informatieasymmetrie. Bovendien kan interactie de verantwoordelijkheid vergroten.

Duitsland

In Duitsland kent men een zogenaamde 5%-regeling, waarbij de laatste 5% van de bouwsom pas na vijf jaar betaald hoeft te worden als er voldoende kwaliteit is geleverd (het zogenaamde 'opschortingsrecht'). Hiervoor wordt voor het bedrag een bankgarantie afgegeven. Bovendien is de aannemer verantwoordelijk voor het herstellen van gebreken in die tijd. Deze clause kan worden opgenomen in contracten. Oostenrijk heeft een vergelijkbare regeling waarbij 3% van de bouwsom later betaald wordt.

3.3 Stand van zaken in Nederland

Momenteel heeft de koper in Nederland het recht om bij oplevering van een woning 5% van de aanneemsom als bankgarantie bij een notaris onder te brengen⁴. Bij geen gebreken valt deze som na drie maanden vrij. Indien er nog wel sprake is van onopgeloste gebreken heeft de koper het recht om verdere betaling op te schorten. Deze opgeschorte betaling staat in verhouding tot de onopgeloste gebreken.

Een groot deel van de woningen wordt onder het Keurmerk Garantiewoning gebouwd. Om in aanmerking te komen voor de Nationale Hypotheekgarantie is dit zelfs verplicht. Doel van dit keurmerk ligt in het beschermen van de positie van de consument. Bouwgarant, SWK en Woningborg zijn instellingen waarbij bouwbedrijven zijn aangesloten en die de garantieregeling uitvoeren. Over het algemeen zijn de grotere bouwbedrijven bij het SWK aangesloten en kleinere bouwbedrijven vooral bij Woningborg. Bouwgarant richt zich ook op renovatiebedrijven. Bouwbedrijven kunnen een aanvraag doen om bij een waarborginstelling te worden ingeschreven. Als zij aan technische en financiële criteria voldoen, worden zij toegelaten. De toelatingseisen verschillen per waarborginstelling. Bouwbedrijven betalen contributie aan de waarborginstellingen.

Het Keurmerk Garantiewoning omvat een afbouw- en herstelgarantie. De duur waarvoor de herstelgarantie geldt, hangt af van het onderdeel van het bouwwerk. Zo geldt voor het sanitair een garantietermijn van één jaar en voor de meeste andere objecten zoals riolering en installaties een garantietermijn van twee jaar, terwijl voor lekkage en metselwerk (zes jaar) en constructie (tien jaar) een langere termijn geldt. Bij een faillissement van de aannemer wordt de woning gegarandeerd afgebouwd. Kopers betalen een vast premiepercentage over de aanneemsom, de hoogte en wijze waarop deze premie wordt berekend hangt van de waarborginstelling af. De garantie gaat drie maanden na oplevering in. Tot die tijd heeft de eindgebruiker de mogelijkheid om te herstellen gebreken te melden bij de aannemer. Er is een maximum bedrag dat vergoed wordt.

Als na deze drie maanden sprake is van een gebrek dat valt binnen de garantietermijn, dan heeft de koper het recht op herstel. Als ondernemer en eindgebruiker er niet uitkomen, kan de waarborginstelling bemiddelen of kan er in het uiterste geval een zaak worden opgestart bij de raad voor de arbitrage/geschillencommissie. Als de onderneming weigert het gebrek te herstellen, wordt dit vanuit het garantiefonds geregeld. De onderneming loopt het risico uitgeschreven te worden bij de waarborginstelling. Bij Bouwgarant gebeurt dit een paar keer per jaar. Bij SWK worden incidenteel bedrijven uitgeschreven.

4 Artikel 7:768, Burgerlijk Wetboek

Van de huidige waarborginstellingen richt alleen Bouwgarant zich op verbouwingen. Veel van de renovatiebedrijven worden echter niet toegelaten bij Bouwgarant, omdat ze niet aan de (financiële) eisen voldoen. Voor consumenten is er geen verplichting om met een erkende aannemer te werken. Hierdoor spelen juist ook rondom verbouwingen problemen met informatieasymmetrie en het ontbreken van prikkels voor het leveren van kwaliteit.

3.4 Optimalisering vormgevingsaspecten

Een garantiesysteem gekoppeld aan keurmerken biedt in principe voldoende bescherming voor de consument. Wel zal hiervoor aan enkele voorwaarden voldaan moeten worden:

- Keurmerken moeten voldoende bekend en zichtbaar zijn, zodat consumenten bij het kiezen van een bouwbedrijf weten welk bedrijf aan minimale eisen voldoet. Bij nieuwbouwwoningen wordt hier door de eis van de Nationale Hypotheekgarantie al op voorgesorteerd, maar bij verbouwingen is dit mechanisme er niet. Bovendien beschikken veel bedrijven niet over een keurmerk. Consumenten hebben de keuze om voor een bouwbedrijf zonder keurmerk te kiezen, maar zich dan bewust van het ontbreken van afbouw- en herstelgarantie.
- Bouwbedrijven die ingeschreven staan bij een waarborginstelling, moeten voldoende prikkels ervaren om goede kwaliteit te leveren. Daarom moeten er heldere consequenties verbonden zijn aan het leveren van onvoldoende kwaliteit en een groot aantal claims. Deze regels en de uitvoering daarvan moeten ook naar buiten toe transparant worden gecommuniceerd. Bij slecht presterende bedrijven kan in eerste instantie de premie worden verhoogd en bij aanhoudende wanprestatie kunnen zij uiteindelijk worden uitgeschreven.
- Hierbij is een koppeling te leggen met het voorgaande hoofdstuk en het beter meten van de past performance. De waarborginstellingen hebben veel informatie over de past performance omtrent de nazorg en de kwaliteit van bouwwerken op langere termijn. Deze bestaande informatie kan ingezet worden en uitgebreid in een transparant systeem van past performance meting zoals beschreven in hoofdstuk 2. Om het gebruik van en de bereidheid tot medewerking aan dergelijke past performance systeem te verbeteren, kan overwogen worden verplichte deelname hieraan te koppelen aan garantieregelingen.

Het opschortingsrecht biedt bedrijven een sterke prikkel om gebreken die pas later zichtbaar worden te herstellen. Een woning wordt over de seizoenen op verschillende manieren gebruikt. Om goed te kunnen beoordelen of er geen sprake is van (verborgen) gebreken, zal het opschortingsrecht voor meerdere jaren moeten gelden. De koper is dan beter beschermd bij gebreken die pas later zichtbaar worden. Bouwbedrijven kunnen ervoor kiezen de kosten van een opschortingsrecht op hun liquiditeitspositie door te rekenen aan hun klant, zodat het prijsverhogend werkt. In de vormgeving in Duitsland bedragen de kosten vanwege het vijf jaar later ontvangen van de laatste 5% van de bouwsom, 1,4% van de bouwsom, bij een rente van 5%. Deze kosten kunnen gedrukt worden als een minder lange periode wordt aangehouden, bijvoorbeeld drie jaar.

Het risico bestaat dat de regeling tot veel geschillen leidt en daarmee tot juridische kosten. Het kan perverse prikkels oproepen bij eindgebruikers om er voor te zorgen dat zij het laatste deel van de aanneemsom niet te hoeven betalen. De oplossing hiervoor is aan te sluiten bij de praktijk bij de huidige waarborginstellingen. Bouwgarant, SWK en Woningborg kunnen ook bij een dergelijk fonds een rol spelen en hun taken hiermee uitbreiden. Bij bouwwerken zonder certificaat kan een derde partij de taken uitvoeren. De huidige Geschillencommissie en Raad van Arbitrage die oordelen bij geschillen bij garanties kunnen deze rol ook spelen in het opschortingsrecht, om de juridische kosten zoveel mogelijk te drukken en kennis te bundelen. Hierbij geldt wel dat het huidige garantiestelsel aanpassing vraagt om dubbelingen en onduidelijkheden binnen de eerste 5% van de bouwsom te voorkomen.

Bij geschillen kan een Geschillencommissie of Raad van Arbitrage oordelen. In de volgende paragraaf gaan we in op de wijze waarop beide sporen kunnen worden geïmplementeerd.

3.5 Stappen naar implementatie

Een eerste stap in het versterken van de positie van de consument ligt in het optimaliseren van het huidige garantiesysteem, waarmee de positie van de consument in principe voldoende beschermd is. De huidige waarborginstellingen hebben hierin het voortouw. Het huidige systeem

moet transparanter zijn. Een eerste stap is al inzichtelijk te maken wat de huidige prestaties zijn met betrekking tot nazorg (hoe vaak gebeld voor fouten na de oplevering, hoe vaak voor de arbitrageraad). Het moet helder zijn wanneer bedrijven niet aan gestelde eisen voldoen en wat hiervan de gevolgen zijn. Slecht presterende bedrijven moeten een hogere premie betalen en bij aanhoudende wanprestatie worden uitgeschreven. Deze informatie moet voor het publiek toegankelijk zijn.

Hiernaast is het belangrijk dat de keurmerken grotere bekendheid krijgen. Hier kan in eerste instantie door de sector aan gewerkt worden.

Mocht het verbeteren van prikkels via het bestaande garantiesysteem niet toereikend zijn, dan kan het opschortingsrecht verlengd worden. Om de huidige garantiesystemen te optimaliseren, kan een convenant gesloten worden tussen de waarborginstellingen en de overheid, waarin afspraken gemaakt worden over transparantie, bekendheid en sancties. Hierbij is van belang dat deze prikkels ook daadwerkelijk goed geïmplementeerd worden. In de huidige bekostigingssystematiek worden de waarborginstellingen zelf bekostigd door de deelnemers en ondervinden dus nadeel van uitsluiting van deelnemers. Over twee jaar kan de situatie worden geëvalueerd en kan besloten worden of het huidige systeem kan worden uitgebreid met een verlengd opschortingsrecht.

Het huidige opschortingsrecht kent een looptijd van drie maanden. Dit is gelijk aan de herstelperiode van gebreken. Deze periode kan verlengd worden om de bouwer een sterkere financiële prikkel te geven om gebreken die zich na deze periode manifesteren te herstellen en om te investeren in de duurzame kwaliteit van zijn product. Bovendien worden bij een periode van minstens een jaar alle seizoenen doorlopen. Door een ander gebruik van de woning in de verschillende jaargetijden kunnen gebreken zich pas later manifesteren. Hiernaast staat het eerste jaar nog in het teken van het droogstoken en het afstellen van regelingen. Te denken valt aan een periode van drie jaar. Dit is korter dan in Duitsland. Hierdoor zijn de kosten voor de bouwbedrijven lager (0,8% bij 5%). De eindgebruiker betaalt 95% van de aanneemsom aan de aannemer. De laatste 5% wordt in een fonds gestort en dus niet als bankgarantie bij de notaris afgegeven. Hieruit kunnen kosten bij eventuele gebreken worden gefinancierd. Dit kan bij wanprestatie eventueel door een andere aannemer gebeuren, zodat de bouwer een extra prikkel heeft om goede kwaliteit te leveren. Het geld blijft hierdoor in de sector. Na drie jaar ontvangt de aannemer de laatste 5% van de bouwkosten (minus eventuele herstelkosten door derden). Het verlengde opschortingsrecht wordt in de wet vastgelegd.

De bovengenoemde voorstellen kunnen gecombineerd worden met de praktijk van 'Soft landings' in het Verenigd Koninkrijk, waarbij ook na de oplevering nog sprake is van een relatie tussen gebruiker en bouwer. De bouwer leert van de ervaringen van de gebruiker doordat deze nog enkele malen langs komt. 'Soft landings' zou opgenomen kunnen worden in standaardcontracten tussen partijen en ook onderdeel kunnen zijn van de afspraken rondom garanties en het opschortingsrecht. Dit kan gelden voor alle typen bouwwerken. In het Verenigd Koninkrijk wordt het principe momenteel alleen toegepast in de utiliteitsbouw, maar door het steeds hogere uitrustingsniveau is het ook voor de woningbouw relevant.

In de periode na de oplevering, komt de aannemer enkele malen langs om het gebruik van het gebouw te optimaliseren en om te kijken of er nog gebreken zijn. De aannemer heeft er baat bij om inzicht te hebben in het gebruik van het gebouw, zo kan hij een betere prijs-kwaliteitverhouding realiseren bij toekomstige projecten. Deze maatregelen kunnen hiernaast gecombineerd worden met private kwaliteitsborging tijdens de bouw en bij oplevering en het gebruik van BIM en kunnen zo gezamenlijk de positie van de consument versterken. BIM is een elektronisch dossier dat voor en tijdens de bouw wordt opgesteld. Door dit goed te bewaren na de oplevering kunnen herstelwerkzaamheden op lange termijn beter worden uitgevoerd.

3.6 Samenvatting

Samenvattend zijn de volgende stappen aan te bevelen:

- Er wordt een convenant gesloten tussen de sector en de overheid waarin afspraken worden gemaakt over het verbeteren van de garantieregelen door het versterken van transparantie, financiële prikkels en sancties bij wanprestatie. Ook moet de bekendheid van het systeem worden vergroot.
- Na twee jaar wordt de situatie geëvalueerd en bij onvoldoende stappen wordt het opschortingsrecht verlengd van drie maanden naar drie jaar, om zo bouwbedrijven een sterkere financiële prikkel te geven om betere kwaliteit te leveren. Dit verlengde opschortingsrecht wordt wettelijk verankerd.
- De regelingen worden gecombineerd met een past performance meting en de praktijk van 'Soft landings' wordt opgenomen in de standaardcontracten.

4 Grond

4.1 Probleemschets

Privaat grondbezit kan de concurrentie op de vastgoedmarkt belemmeren, als de eigenaar het recht heeft te bouwen op zijn land. Het nadeel van publiek grondbezit is dat vervlechting van rollen van publieke belangen en financiële belangen kan optreden.

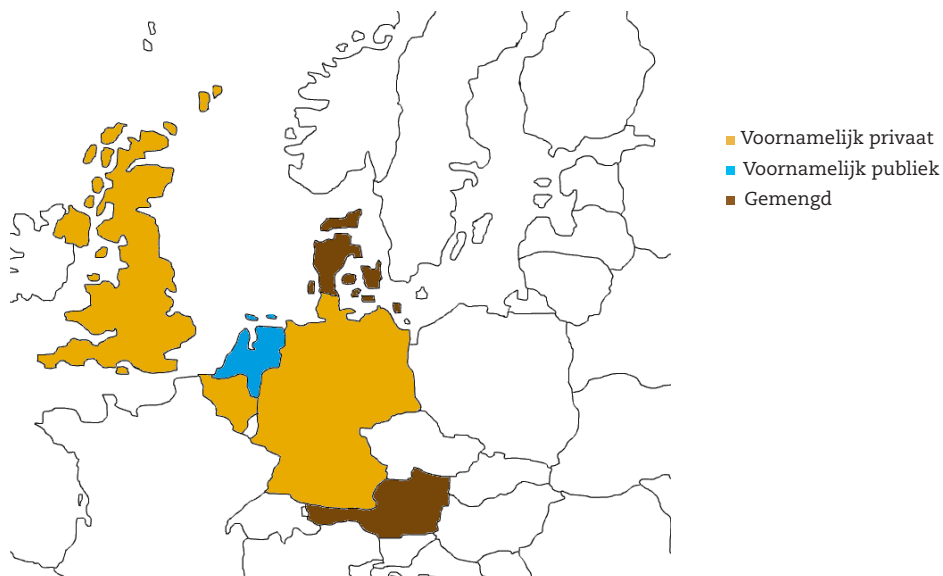
Voor het grondbeleid geldt dat het doel zou moeten zijn om enerzijds de concurrentie op de vastgoedmarkt niet te belemmeren, en anderzijds te zorgen voor een goede rol van de overheid in het ruimtelijke beleid zonder onverantwoorde risico's.

Voor het grondbeleid is het EIB bezig met een onderzoek in het kader van de Actieagenda Bouw, waar veel van deze elementen ook terug zullen komen. Daarom wordt nu volstaan met het schetsen van een paar impressies uit het buitenland en de relevantie voor Nederland.

4.2 Buitenlandse impressie

De wijze waarop met grondbezit wordt omgegaan verschilt in tussen Europese landen. In Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk komt publiek grondbezit vrijwel niet voor. In Duitsland is onteigening van grond door de overheid ten behoeve van ruimtelijke projecten niet of nauwelijks aan de orde. In België komt het veel voor dat private partijen ook het bouw- en woonrijpmaken voor hun rekening nemen. In het Verenigd Koninkrijk is veel grond in handen van grote ontwikkelaars die vaak landelijk opereren met als doel het realiseren van woningbouw. Hierdoor kan soms sprake zijn van beperkte concurrentie op lokaal niveau. In België daarentegen en ook in Duitsland zijn de partijen met grondbezit die willen ontwikkelen vaak klein. Hierdoor ontstaat op de lokale markt toch voldoende concurrentie op de vastgoedmarkt, aangezien consumenten kunnen kiezen tussen diverse aanbieders van grond (en woningen). In Oostenrijk doet zich voorts de interessante situatie voor dat publiek grondbezit daar overwegend voorkomt in de

Figuur 4.1 Grondbezit in bezochte Europese landen



Bron: EIB

steden met hoge druk op de woningmarkt, terwijl in meer rurale gebieden mensen zelf een kavel kopen om een woning te bouwen, of kunnen kiezen uit enkele kleinere aanbieders met grondposities.

4.3 Beleidsanalyse

Een les die hier voor Nederland uit te leren is, is dat grondposities pas een probleem gaan vormen wanneer deze leiden tot machtsposities. Het is uiteindelijk deze machtspositie die de concurrentie op de vastgoedmarkt belemmert. Een aantal elementen speelt een rol bij het al dan niet optreden van dit probleem.

- De omvang van de bedrijven waar het om gaat. Nederland kent een traditie van grote ontwikkelaars en bouwers. Als deze partijen grondposities innemen, gaat het ook al snel om grote locaties. Een kleinere schaal qua projecten en ontwikkelaars kan voorkomen dat één partij een machtspositie krijgt.
- Concurrentie op de vastgoedmarkt kan ook langs een andere weg georganiseerd worden dan via grondbezit. In Duitsland wordt een competitie verplicht gesteld bij bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan. Een grondpositie leidt dan dus niet meteen tot een ontwikkelrecht. Er zijn dus meer aangrijpingspunten en -momenten in het ontwikkelproces om deze concurrentie te organiseren dan het grondbezit.
- In gebieden met hoge marktdruk leidt privaat grondbezit eerder tot concurrentiebeperkingen dan in meer ontspannen woningmarkten. Immers, in meer landelijk gebied verder van de Randstad vandaan zullen door de beperkte woningvraag meerdere locaties concurreren om de vraag, terwijl in hoge drukgebieden meerdere vragers concurreren om dezelfde locatie. Dit pleit ervoor om publiek grondbezit te concentreren in gebieden met hoge marktdruk op de woningmarkt, mede omdat de risico's hier voor publieke partijen minder groot zijn. In de meer rurale gebieden kunnen private partijen meer posities innemen.

In alle gevallen helpt een ruim planaanbod vanuit de overheid om keuzes hierin te optimaliseren. Als de overheidsrol op de juiste plek op de juiste wijze wordt vervuld, hoeft grond geen belemmering te zijn voor het ontwikkelen van mooie woonproducten.

Rond de grondpolitiek lopen al meerdere processen, onder ander via de Actieagenda Bouw, waar binnenkort een separaat EIB-onderzoek wordt opgeleverd.

4.4 Samenvatting

Samenvattend leiden de buitenlandse lessen tot een aantal routes voor optimalisatie in Nederland:

- Er kan zoveel mogelijk voorkomen worden dat grondposities leiden tot machtsposities door versnippering van bezit in kleinere korrels te organiseren, zodat lokaal minder grote grondposities ontstaan bij één private partij.
- Concurrentie op de vastgoedmarkt kan ook langs een andere weg georganiseerd worden dan via grondbezit, bijvoorbeeld via architectencompetities.
- De mate waarin wordt gestuurd op publiek dan wel privaat grondbezit, kan over Nederland gedifferentieerd worden al naar gelang sprake is van hogere of lagere marktdruk.

5 Regelgeving en rolverdeling

5.1 Probleemschets

Regelgeving is belangrijk om consumenten en de omgeving te beschermen. Ook biedt het een kader om iedereen zijn juiste rol in het bouwproces te laten spelen. Om regelgeving van waarde en niet belemmerend te laten zijn, is het belangrijk dat regels op een goede manier zijn vormgegeven en op het juiste schaalniveau zijn ingevoerd. Regels kunnen kostprijsverhogend en innovatie-belemmerend werken.

In het verlengde hiervan is het relevant wie verantwoordelijk is voor een juiste uitvoering van de regelgeving en wat de rolverdeling is in het bouwproces hieromtrent.

Rond regelgeving is recent een rapport verschenen met medewerking van het EIB (zie: 'Eindrapport actieteam Praktijktoeepassing Bouwbesluit').

5.2 Buitenlandse impressie

Alle landen hebben te maken met regelgeving, deels opgelegd door de EU. Tabel 1 laat zien dat de onderwerpen van regelgeving in alle landen veel overeenkomst vertonen. Het schaalniveau waarop de regels zijn opgesteld verschilt. De federale staten Duitsland, België en Oostenrijk hebben naast regelgeving op centrale en lokale schaal ook regels op regionale schaal. Nederland heeft alleen de regelgeving omtrent ruimtelijke planning en de kavel waarop het gebouw staat lokaal geregeld.

De wijze waarop doelen van regelgeving worden gehaald verschilt. De milieuregelgeving in Denemarken is gebaseerd op het halen van een target, de wijze waarop is vrij. Dit heeft geleid tot het versneld halen van doelen. Ook in het Verenigd Koninkrijk is veel regelgeving 'performance based'. Er is een database met gelijkwaardige oplossingen om een bepaald doel te bereiken. Duitse regelgeving is juist heel gedetailleerd. Ieder procesonderdeel wordt nauwkeurig beschreven.

Met betrekking tot de rolverdeling is met name Duitsland interessant. De rol van de architect in het bouwproces verschilt per land. In Duitsland is de architect gedurende het gehele bouwproces aanwezig als adviseur van de opdrachtgever. Hij is aansprakelijk en verplicht verzekerd. Ook in België kan de architect de klant adviseren. Door deze andere positie is de inhoud van het architectenvak ook anders. Architecten werken veel meer als controleur bij complexe projecten en komen minder toe aan het ontwerpen van innovatieve en artistieke gebouwen.

5.3 Beleidsanalyse

Door een betere invulling van regels en rollen gedurende het bouwproces kan de prijs-kwaliteit-verhouding van het eindproduct worden verbeterd. Regelgeving op een lager schaalniveau leidt tot meer verschillen tussen de verschillende regio's. Dit heeft als nadeel dat innovatie belemmerd wordt. Het investeren in innovatie is minder aantrekkelijk als deze innovaties op een kleinere schaal kunnen worden toegepast. Wel kan rekening worden gehouden met lokale omstandigheden en lokale voorkeuren, bijvoorbeeld als het gaat om materiaalgebruik.

Ook meer functionele regelgeving biedt meer ruimte voor innovatie. Als niet centraal staat 'hoe' ruimtelijke doelen bereikt moeten worden (bijvoorbeeld door meer gedetailleerde bestekken), maar het 'wat' meer centraal staat, biedt dit aan partijen ruimte om dit zelf in te vullen.

Daarnaast geldt dat regelgeving vaak op bepaalde normen is gebaseerd, terwijl het uiteindelijke doel soms ook langs andere weg bereikt kan worden. Biedt partijen daarom de mogelijkheid om eigen oplossingen te bedenken om een bepaalde doelstelling te behalen. Een database met gelijkwaardige oplossingen kan hiervoor als hulpmiddel dienen, zoals in Denemarken. Als de wijze waarop een doelstelling gehaald moet worden volledig is beschreven, kan dit belemmerend werken. Het biedt geen ruimte voor alternatieve, gelijkwaardige oplossingen en belemmert

Tabel 5.1 Schaalniveau van regelgeving naar land en onderwerp (C=centraal; R=regionaal; L=lokaal)

	Oosten- rijk	België	Dene- marken	Duits- land	Neder- land	VK
Gebouw en kavel	CR	L	C	R	L	L
Veiligheid	CR	C	C	R	C	C
Gezondheid	CR	C	C	C	C	C
Toegankelijkheid	CR	R	C	C	C	C
Energiebesparing	CR	R	C	C	C	C
Milieu	CR	L	C	C	C	C
Ruimtelijke planning	CRL	RL	CRL	RL	CRL	CRL

Bron: EIB

innovatie. Daarenboven kan het zo zijn dat de voorgeschreven oplossing minder aansluit bij de wensen van de eindgebruiker en dus minder bij de vraag.

Tot slot zijn er uit het buitenland lessen te trekken voor de rolverdeling. Met meerdere partijen in het bouwproces is het voor de consument soms moeilijk bij problemen de juiste partij te vinden, zeker gezien de complexiteit van het product. Een betere verankering van de aansprakelijkheid, met een duidelijke eindverantwoordelijke biedt hiervoor een oplossing. De architect als adviseur van de opdrachtgever en toezichthouder tijdens de bouw, zoals in Duitsland, is hiervoor een interessante partij.

5.4 Samenvatting

Samenvattend leiden de buitenlandse lessen tot een aantal routes voor optimalisatie in Nederland:

- Teveel lokale verschillen in algemene normen kunnen de innovatie belemmeren.
- Meer functionele eisen ('wat' in plaats van 'hoe') versterkt de innovatie, waarbij het Verenigd Koninkrijk en Denemarken inspirerende voorbeelden zijn, onder andere met een database met gelijkwaardige oplossingen om een bepaald doel te bereiken.
- Concurrentie op de vastgoedmarkt kan ook langs een andere weg georganiseerd worden dan via grondbezit, bijvoorbeeld via architectencompetities.
- Of gestuurd wordt op publiek dan wel privaat grondbezit kan gedifferentieerd worden over het land al naar gelang er sprake is van hogere of lagere marktdruk.
- De architect als adviseur van de opdrachtgever en eindverantwoordelijke, zoals in Duitsland, is een interessante route om het probleem te ondervangen dat met meerdere partijen in het bouwproces het voor de consument soms moeilijk is bij problemen de juiste partij te vinden.

EIB-publicaties

2008

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2007

Kostendruk van wet- en regelgeving in het gespecialiseerde aannemingsbedrijf

Infrastructuurmonitor - MIRT 2008

Bouw in beeld 2007

Openbaarvervoerinfrastructuur in een geliberaliseerde markt

Algemene kosten in het bouwbedrijf

Het ziekteverzuim in de bouw in 2007

Kwaliteit van de dienstverlening en het bestuurlijk proces van lagere overheden

De markt voor restauratie en onderhoud van monumenten tot 2013

Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen - regionale ontwikkelingen en beleid na 2009

De Vastgoedlezing 2008 - crisis op de Nederlandse woning- en vastgoedmarkt? (ASRE)

Bedrijfseconomische kencijfers van b&u-bedrijven in 2007

Bedrijfseconomische kencijfers van gww-bedrijven in 2007

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2007 (ARBOUW)

Bouwconcerns in beeld 2007/2008

2009

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2009

Opdrachtgevers aan het woord - meting 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2008

Middenkaderopleidingen in de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2007

Bouw in beeld 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2009-2014

De zelfstandige zonder personeel in de bestratingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouw in 2008

Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2008 (ARBOUW)

Hervorming van de woningmarkt

Reïntegratie van langdurig zieke werknemers in de bouw

Bouwconcerns in beeld 2008-2009

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector (www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastructuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (ARBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2010 (www.eib.nl)

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod (www.eib.nl)

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010 (www.eib.nl)

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding (www.eib.nl)

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden (www.eib.nl)

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010 (www.eib.nl)

Kostenmodel omgevingsrecht (www.eib.nl)

Bouwen voor kwaliteit (www.eib.nl)

2012

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw (www.eib.nl)

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017 (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur (www.eib.nl)

Annuitaire beperking hypotheekrenteaf trek (www.eib.nl)

Vitaliteit: van feit tot beleid (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2011 (www.eib.nl)

Landelijke samenvatting kantorenmonitor (www.eib.nl)

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011 (ARBOUW)

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Oost Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt provincie Utrecht (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zuid-Holland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zeeland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Brabant (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Limburg (www.eib.nl)

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie (www.eib.nl)

Bouwen voor de zorg (www.eib.nl)
De bouw in 2020 (www.eib.nl)
Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013 (www.eib.nl)
Bouwschoolverlaters (www.eib.nl)
Perspectief voor de funderingsbranche (www.eib.nl)
Bouw in beeld 2011-2012
Regeerakkoord en woningcorporaties (www.eib.nl)
Infrastructuurmonitor - MIRT 2013 (www.eib.nl)
Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011 (www.eib.nl)
Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011 (www.eib.nl)
Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013
Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's (www.eib.nl)
Bouwconcerns in beeld 2011-2012
Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid (www.eib.nl)
Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018
Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing (www.eib.nl)
De Stroomversnelling (www.eib.nl)
Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)
De feiten rond aanbesteden (www.eib.nl)
Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)
Bouwen voor het onderwijs
Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (www.eib.nl)
SER Energieakkoord (www.eib.nl)
Duurzame inzetbaarheid van arbeid
Bouw in beeld 2012-2013
Restauratie en onderhoud van monumenten
Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014 (www.eib.nl)

EMVI, tenzij..... (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen (www.eib.nl)

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland
(www.eib.nl)

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouw in beeld 2012-2013

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Debbie van Amerongen, EIB

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

info@eib.nl
www.eib.nl