

Vergaderjaar 2016–2017

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 290

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Een gezonde bouwsector is van belang voor het aangaan van de grote maatschappelijke uitdagingen waar wij in de komende decennia voor staan. Zo kunnen de doelstellingen uit het Klimaatakkoord van Parijs alleen worden gehaald als de bestaande woningvoorraad wordt verduurzaamd. Voor de groeiende bevolking is er een vervangings- en uitbreidingsopgave tot wel 1 miljoen woningen, waarbij de veranderende en verouderende bevolking andere eisen stelt. Leegstaande kantoren en maatschappelijk vastgoed moeten worden getransformeerd naar nieuwe bestemmingen, dat geldt ook voor delen van het winkelbestand in veel binnensteden en stadsdeelcentra.

Ook in de infrastructuur liggen grote opgaven, zoals de grootschalige renovatie en vervanging van wegen, bruggen, spoorwegen en ondergrondse infrastructuur, zoals riolering. Nieuwe technologie, zoals automatische voertuiggeleiding en smart buildings, brengt nieuwe eisen aan de bouw met zich mee, maar biedt ook nieuwe mogelijkheden. Bij al deze bouwopgaven en transformaties is minder gebruik van primaire grondstoffen en circulair bouwen een belangrijke opgave. Ze vinden bovendien vooral plaats in dichtbevolkte stedelijke gebieden, waarin het wonen, werken en het verkeer er zo min mogelijk hinder van mag ondervinden.

De bouw is een belangrijke sector in de Nederlandse economie, goed voor een jaarlijkse productie van 60 miljard euro, een directe werkgelegenheid voor 458.000 mensen en een aanzienlijke indirecte werkgelegenheid. Ook deze sector heeft vanaf 2008 een diepe crisis doorgemaakt. De investeringen in woningen, vastgoed en infrastructuur liepen sterk terug en veel bedrijven in de woningbouw, de installatiebranche en bouwmaterialen kwamen in zwaar weer. De sector herstelt zich op dit moment langzaam maar zeker en de bouwproductie trekt weer aan. Er was in 2015 sprake van een productiegroei van 7%, die groei zet zich ook in 2016 voort. De crisis in de bouw was echter niet alleen conjunctureel van aard maar had

ook structurele oorzaken. Om de nieuwe maatschappelijke uitdagingen en de steeds heviger internationale concurrentie aan te gaan is daarom een structurele verandering noodzakelijk: van aanbod- naar vraagoriëntatie, van nieuwbouw naar vernieuwbouw, het ontwikkelen van nieuwe financieringsmodellen en circulaire businessmodellen en het beter benutten van de mogelijkheden van ICT en digitalisering. De sterk vereenvoudigde regelgeving en procedures van de Omgevingswet en de daarbij horende Omgevingsvisies moeten daarvoor de ruimte bieden. Kortom: de bouw is in transitie.

In 2015 is het kabinet samen met de sector gestart met de Ronde Tafel Innovatie in de Bouw. Met de partners in deze ronde tafel is op een constructieve manier samengewerkt, en dit heeft aan de basis gelegen van de aanpak zoals verwoord in deze brief.

Nu is er urgentie én het momentum om de sector klaar te stomen voor de toekomst. Daarom heeft het kabinet samen het initiatief genomen om samen met de betrokken partijen in de bouwketen een «Bouwagenda» te ontwikkelen en uit te voeren. De Bouwagenda is een meerjarig programma van alle relevante samenwerkende partijen in de hele bouwketen: Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, bouwbedrijven, woningcorporaties, projectontwikkelaars, architecten, ingenieurs, toeleverende industrie, kennisinstellingen en de financiële sector.

Ambitie

Om de grote maatschappelijke ambities binnen de financiële randvoorwaarden te kunnen realiseren, moet de bouwsector een kwaliteitssprong én een schaalsprong maken. De kwaliteitssprong moet leiden tot een hoger maatschappelijk rendement op de investeringen: duurzaam, circulair en met een hogere klanttevredenheid. De schaalsprong moet leiden tot het grootschalig toepassen van nieuwe technieken en concepten: van pilots naar (investerings-)programma's.

De Bouwagenda werkt aan het realiseren van de volgende maatschappelijke ambities:

- Het streven is naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 conform de Europese afspraken en de in het Energieakkoord genoemde energieneutrale nieuwbouw van woningen en utiliteitsgebouwen vanaf 2020.
- 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030 en Nederland circulair in 2050.
- 10% productiviteitsstijging in de sector tot 2025, door een combinatie van een hogere kwaliteit en lagere kosten.

Om deze ambities te realiseren zijn forse investeringen nodig in een betere samenwerking binnen de bouwketen, het op gang krijgen van wezenlijke innovaties, investeren in menselijk kapitaal en vernieuwing van instituties. Een aanpak op al deze fronten is nodig om de sector op een structureel hoger plan te brengen en van internationale allure te laten zijn.

Om die aanpak verder vorm te geven heeft het kabinet de heer Bernard Wientjes gevraagd een *Taskforce Bouw* samen te stellen met vooraanstaande vertegenwoordigers van bedrijven, overheid en wetenschap, om onder zijn voorzitterschap de komende maanden een agenda op te stellen. Daarbij zal goed gekeken worden naar de ervaringen in succesvolle aanpakken zoals in de Topsectoren en bij de Retailagenda.

In deze brief geven we aan op welke uitdagingen deze agenda een antwoord moet geven en op welke wijze we dat samen met de betrokken partijen vorm gaan geven.

Eerdere initiatieven

Het vraagstuk van vernieuwing in de bouw is niet nieuw. In de afgelopen jaren zijn er verschillende initiatieven geweest om de noodzakelijke vernieuwing en innovatie in de bouwsector te stimuleren, zoals de Regieraad Bouw, de Routekaart Bouw en de Vernieuwing Bouw. Meest recent heeft de Actie-Agenda Bouw de vraagstukken waar de bouw nu voor staat op een goede manier beschreven. Een aantal concrete resultaten van begin dit jaar zijn de oprichting van de Bouwcampus¹, het verschijnen van de Marktvisie² en de Themakaart Bouw³. Toch hebben de inspanningen in de bouw tot nu toe nog niet geleid tot het gewenste resultaat.

Een belangrijke oorzaak van het achterblijven van vernieuwing in de bouwsector ten opzichte van industriële sectoren is gelegen in de specifieke marktstructuur van de bouw. Zo is er bijvoorbeeld een belangrijk verschil in doorzettingskracht van individuele partijen. Daar waar industriële bedrijven in grote series kunnen produceren, is de producent in de bouwsector vaak maar één schakel in het totale bouwproces. Daardoor is het lastiger «regie» te voeren op het uiteindelijke product en moeten vaak meerdere partijen samenwerken die niet altijd dezelfde belangen hebben. In een wereld waarin veel opdrachtgevers zelf het gewenste of vereiste product specificeren, kan dit betekenen dat een nieuw ontwikkeld innovatief product of proces niet breed kan worden toegepast, waardoor de kosten en inspanningen van de innovatie niet gemakkelijk kunnen worden terugverdiend. Ook is in de bouw sprake van vaak specifieke regelgeving (o.a. bouwbesluit), een sterke betrokkenheid van overheden in verschillende rollen en langdurige afstemming met alle partijen in de keten. Dit levert extra marktrisico's op die noodzakelijke investeringen in vernieuwing en innovatie bemoeilijken.

Een tweede belangrijke factor is de gebrekkige markttransparantie in de bouwsector. Het ruimtelijk ordeningsbeleid en de grondgebondenheid van de productie in de bouw is hierbij van belang. Hierdoor kunnen grondposities een grotere rol spelen bij de keuze voor een bouwbedrijf dan de kwaliteit van het product of de reputatie van de producent.

Aanpak

Zowel vanuit de bij de bouwsector betrokken ministeries, de gemeenten en provincies als vanuit de bouwbedrijven, de grote opdrachtgevers en de wetenschappelijke kennisinstellingen die betrokken zijn bij de bouw, wordt urgentie gevoeld om nu samen aan de slag te gaan om te komen tot een innovatieve en klantgerichte bouwsector. Het gaat hierbij om een integrale aanpak, waarbij de lessen uit eerdere trajecten, worden ingebed in een inhoudelijke koers voor de komende kabinetsperiode. Centraal in deze aanpak staat het opschalen van innovaties door het wegnemen van institutionele belemmeringen. Het betrekken en opleiden van mensen van binnen en buiten de sector en in het verlengde hiervan werken aan instroom en opleiding, vormt een integraal onderdeel van deze aanpak.

De voorgenomen acties staan daarin niet op zichzelf. Op dit moment worden al vele stappen gezet. Goede samenwerking met provincies en gemeenten is daarbij van cruciaal belang. Voorbeelden hiervan zijn: Energiesprong, Stroomversnelling, Agenda Stad, Green Deals, Energieak-

¹ www.debouwcampus.nl;

² Kamerstuk 34 300 XII, nr. 68 en www.marktvisie.nu

³ www.debouwcampus.nl/images/Vernieuwingsopgaven/Themakaart_Bouw_ThemakaartBouw.pdf

koord, het rijksbrede programma Circulaire Economie (inclusief Grondstoffenakkoord), het gezamenlijk initiatief van IPO, VNG en de Unie van Waterschappen rondom energieagenda en klimaatadaptatie, de komende Actieagenda Architectuur en ruimtelijk ontwerp en de Nationale Wetenschapsagenda.⁴

Door de maatschappelijke uitdagingen te verbinden aan concrete grote bouwopgaven, zoals woningbouwopgave en de verduurzaming van de bestaande voorraad, kan een zo groot mogelijke maatschappelijke impact worden bereikt. Vanuit de ervaringen in het verleden, zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd voor deze nieuwe aanpak:

- Focus en samenhang in de aanpak.
- Verbetering in de ketensamenwerking organiseren.
- Uitvoering en experiment forceren in de concrete bouwopgaves.
- Innoveren en het veranderen van werkwijzen in projecten die ook daadwerkelijk gebouwd worden.
- Sectorbreed leren van pilots en best practices en deze opschalen (bijvoorbeeld de pilots in onderstaand kader).
- Institutionele vernieuwingen en doorbraken realiseren, zoals professionalisering van het opdrachtgeverschap en het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving.

Het inhoudelijk vertrekpunt voor deze Bouwagenda is de Themakaart Bouw die op initiatief van Bouwend Nederland, de Bouwcampus en 4 TU's in samenwerking met een groot aantal betrokkenen tot stand is gebracht. Veel inspiratie kan daarbij worden opgedaan uit bestaande initiatieven en nieuwe ontwikkelingen. Enkele voorbeelden hiervan treft u aan in de bijlage.

Deelmarkten met specifieke opgaven

De Bouwagenda richt zich op de drie belangrijkste deelmarkten in de bouw: infrastructuur, maatschappelijk vastgoed/utiliteitsbouw en woningbouw. Op deze drie markten spelen vaak andere maatschappelijke vraagstukken en ook de marktomstandigheden zijn verschillend. Daarom is een gedifferentieerde aanpak nodig.

Binnen de geïdentificeerde opgaven per deelmarkt zal gewerkt worden met pilots en pre-concurrentiële samenwerking. De lessen die hierin geleerd worden, kunnen vervolgens breed worden opgeschaald binnen die deelmarkt.

Om de effectiviteit van de aanpak te kunnen monitoren en – waar nodig – bij te stellen of te intensiveren, is het belangrijk dat er concrete operationele doelen worden geformuleerd op deze deelterreinen. Daarbij moet ook duidelijk worden welke partijen zich met welke inspanningen committeren om die specifieke doelen te realiseren. De verdere uitwerking van deze doelen en de wijze waarop verschillende partijen hieraan bijdragen is een eerste belangrijke activiteit voor de verschillende deelsectoren in de komende maanden. De Bouwcampus, als focuspunt van veel initiatieven en netwerken in de bouwketen, zal bij de ontwikkeling en uitvoering van de Bouwagenda een belangrijke rol spelen.

Dwarsdoorsnijdende thema's

De markten kennen ook een aantal gemeenschappelijke thema's zoals kennisontwikkeling, regelgeving, aanbestedingsvraagstukken, digitali-

⁴ Energieakkoord: Kamerstuk 30 196, nr. 202; Circulaire economie: Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 33; Nationale Wetenschapsagenda: Kamerstuk 29 338, nr. 149

sering en gebruik van ICT-standaarden en duurzaamheid. Daarnaast is goed opleiden van zowel huidige als toekomstige medewerkers op universitair, hbo- en mbo-niveau een thema dat voor alle deelmarkten van groot belang is.

Tot slot

Het is duidelijk dat een innovatieve en gezonde bouwsector van belang is voor het aangaan van de grote maatschappelijke uitdagingen in de komende decennia. Met de Bouwagenda wil het kabinet daaraan een stevige impuls en mede uitvoering geven. Dat kan alleen in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen. Op 25 november 2016 is met de betrokken partijen tijdens een inspirerende startbijeenkomst de aftrap gegeven voor deze Bouwagenda. De aanwezigen hebben daarbij het belang van dit initiatief onderstreept en hun commitment, volle inzet en actieve bijdrage toegezegd.

In het voorjaar van 2017 ontvangt de Tweede Kamer een uitgewerkte Bouwagenda. Daarmee zal ook de motie van het lid Bruins (Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 43) voor een «regieteam innovatie en duurzame bouw» worden ingevuld. Het doel is in de daaropvolgende vier jaar (2017 – 2021) de in de Bouwagenda te maken afspraken te realiseren. Jaarlijks zal aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd over de voortgang hiervan.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

• MKB Convenant Rotterdam

De gemeente Rotterdam en 22 MKB op het gebied van grond-, weg- en waterbouw zijn een dialoog gestart om een betere, efficiënte en meer duurzame samenwerking te bewerkstelligen. De partijen hebben een open convenant gesloten met als belangrijke doelen de verspilling in het regulier onderhoud terug te dringen, belemmeringen voor burgers en bedrijven te verminderen en innovatie sneller in projecten in te passen. De bedrijven en gemeente worden op deze manier lerende organisaties. De winst in deze routinematige klussen is hoog, omdat de geleerde lessen vaak kunnen worden toegepast.

• Task Force Deltatechnologie (TFDT)

De TFDT is een organisatie waarin bedrijven pre-concurrentieel samenwerken als aanspreekpunt voor de opdrachtgevers van het Hoogwaterbeschermingsprogramma («dijkenprogramma») en waarbij zij zorgen voor toegang tot de kennis en expertise van het bedrijfsleven met de focus op kwaliteitsverbetering, kostenefficiëntie en innovatie in projecten. In deze samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers wordt in gezamenlijkheid gewerkt aan nieuwe en betere oplossingen voor deze projecten en het formuleren van een goede (functionele) uitvraag voor de aanbesteding.

• De Stroomversnelling

De Stroomversnelling is een netwerk van bouwers, toeleveranciers, corporaties, gemeentes, financiers, netbeheerders en anderen die Nul-op-de-meter-woningen mogelijk willen maken. De sleutel tot succes is pre-concurrentieel samenwerken aan kennis over – en eisen voor – deze gewenste innovatie, waarbij vooraf zeker gesteld is dat er een substantieel marktvolume vrij komt als deze innovatie succesvol is. Ook zijn er in De Stroomversnelling kleinere pilotprojecten om ontwikkelde innovaties toe te passen en te testen voor ze op grote schaal worden uitgerold.

• Energieprestatievergoeding (EPV)

Verhuurders die hun woningen willen transformeren tot (bijna) energieneutrale of nul-op-de-meterwoningen mogen vanaf 2016 wettelijk een energieprestatievergoeding aan hun huurders vragen. Bij zo'n woning worden energiebesparende maatregelen gecombineerd met energieopwekkende voorzieningen, zoals zonnepanelen, en/of warmtepompen. Door de energieprestatievergoeding wordt vergaande innovatie gestimuleerd en resulteert deze wet in energiebesparing, innovatie en werkgelegenheid in de bouw.

• Benchmarking bij wetsvoorstel Kwaliteitsborging in de Bouw

Op 15 april 2016 heeft Minister Blok het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstuk 34 453). Dit wetsvoorstel heeft als doel verbetering van de bouwkwaliteit, door verbetering van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet flankerend aan dit wetsvoorstel in op het ontwikkelen van een benchmark. Door

marktpartijen wordt al gewerkt aan een benchmark voor kwaliteit van bouwende bedrijven. De benchmark voor bouwende bedrijven moet verder inzicht geven in de kwaliteit van geleverd werk en diensten door bouwende bedrijven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunt deze ontwikkeling.

- **Platform ZEN (Zeer Energiezuinige Nieuwbouw)**

Om de bouwsector te ondersteunen bij de strengere veranderende eisen rond energie neutraal bouwen, hebben de Lente-akkoord partners (Neprom, Aedes, NVB en Bouwend Nederland; financieel ondersteund door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) het platform ZEN opgericht. Binnen dit platform wordt samengewerkt aan innovaties en kennis en ervaringen gedeeld. Dit om te voorkomen dat een ieder voor zich het wiel uitvindt. ZEN kijkt, naast de techniek, ook naar consument en gebruikers. Begin 2017 wordt in dit kader de eerste energieneutrale woontoren in Nederland opgeleverd in Amsterdam.

- **Brainport Smart District**

Brainport Smart District is een nieuwe wijk tussen Eindhoven en Helmond waarin nieuwe, slimme technologie wordt geïntegreerd tot een duurzame, sociale en aantrekkelijke wijk. De wijk biedt de mogelijkheid om te experimenteren met nieuwe bouwmethoden, energieopwekking en opslag, vervoersconcepten en onderzoek te doen naar veiligheid en gezondheid. Een nieuw vorm van samenleving is niet langer een ambitie, maar vanaf 2021 een werkelijkheid die daarna continu zal worden aangepast aan veranderende omstandigheden en technologieën.

- **Innovatieve windparken op zee**

Een succesvol voorbeeld van het uitdagen van innovatie in de markt is het nieuwe Nederlandse systeem waarbij bedrijven met elkaar concurreren en de overheid alle voorwaarden (zoals vergunningen, locatie en aansluiting op het net) organiseert. Bij de aanleg van het grootste windpark van Europa, voor de kust bij Borssele, brachten 38 partijen een bod uit. Dong Energy bracht het bod uit met de laagste prijs voor de aanleg en exploitatie waardoor windpark Borssele naar verwachting voor 2,7 miljard euro minder subsidie kan worden gebouwd dan waar eerder op werd gerekend. Het is wereldwijd nog niet eerder voorgekomen dat een windpark tegen zulke lage kosten kan worden gebouwd. Deze kostenreductie betekent een grote doorbraak in de transitie naar meer duurzame energie. Het windpark is goed voor 700 megawatt en zal 22,5% meer elektriciteit opwekken dan eerder verondersteld. Naar schatting 1 miljoen huishoudens kunnen daarmee van stroom worden voorzien.

- **De Marktvisie (Kamerstuk 34 300 XII, nr. 68)**

De Marktvisie van Rijkswaterstaat is in coproductie met markt, brancheorganisaties en andere publieke opdrachtgevers tot stand gekomen en inmiddels door veel organisaties ondertekend. De Marktvisie omschrijft de gezamenlijke ambitie voor de bouwsector in 2020: een vitale, duurzame en excellerende sector. Om dat te bereiken bundelen opdrachtgevers en opdrachtnemers in de bouw en infrastructuur hun krachten om de maatschappelijke opgaven zo goed mogelijk aan te pakken. Zo worden bij het formuleren van de uitvraag vroegtijdig marktpartijen en brancheorganisaties betrokken.

In de sector wordt vanuit een gedeeld perspectief samengewerkt aan oplossingen vanuit een nieuwe samenwerkingscultuur, gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

• **Programma Grootschalige Vervanging en Renovatie**

In Nederland is de infrastructuur gebouwd en doorontwikkeld in de eerste helft van de 20ste eeuw. Het merendeel van deze infrastructuur is aan vervanging toe. Dat geldt ook voor de «kunstwerken» zoals bruggen, tunnels, stuwen, sluizen, gemalen in de netwerken die Rijkswaterstaat beheert; het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Sommige vervangingsopgaven zijn complex omdat de kunstwerken geschakeld zijn en in samenhang de gewenste functionaliteit leveren. De vervanging van de «Stuwen in de Maas» is een van de complexe opgaven waarbij in een co-creatieproces met de markt gezocht is naar een optimaler ontwerp dan 1:1 vervanging.