

Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen na stemming in de TK

Delft, 26 maart 2017

Dr. ir. N.P.M. Scholten, Expertisecentrum Regelgeving Bouw

De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft in april 2016 het wetsvoorstel Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen naar de Tweede Kamer gestuurd. Na de reactie van de minister op de schriftelijke vragen is in een tweetal ronden gedebatteerd over het wetsvoorstel. Na de debatten zijn de nodige amendementen en moties aangenomen. De Tweede Kamer verschilde op onderdelen fundamenteel met de minister van mening. De minister is de Kamer met zijn toezeggingen ten dele tegemoet gekomen. De amendementen hebben de wet ingrijpend gewijzigd en de rol van de voorziene ZBO en de kwaliteitsborgers flink ingeperkt en de rol van de gemeenten in lijn met de brief van de G4 eenduidig gemaakt zodat ze hun handhavende taak ook echt handen en voeten kunnen geven. De aangenomen wet wijst de gemeente aan als partij die moet handhaven tijdens en na de bouw (terwijl bij de private toezichthouder geen enkele verplichting tot handhaven ligt). Die rol kan de gemeente alleen vervullen als zij ook mogelijkheden heeft voor een (steekproefsgewijze) inhoudelijke beoordeling voorafgaand aan en tijdens de bouw met name voor de kritische onderdelen. De aangenomen amendementen dichten deze weeffout. Het doel van de wet is de bouwconsument te beschermen. De bouwers moeten niet onder hun aansprakelijkheid uit kunnen komen als de bouw niet conform contract of regelgeving is. In de Tweede Kamer wordt de opvatting breed gedeeld dat een aannemer zich net zo dient op te stellen als elke andere producent. Een bouwwerk is een product. Dat wordt op kosten van de aannemer hersteld als niet aan de overeenkomst - met als ondergrens alle relevante publiekrechtelijke eisen - is voldaan. Alleen met professionele opdrachtgevers mogen daarvan afwijkende afspraken worden gemaakt maar alleen als die opdrachtgever daarmee instemt. De TK heeft daarbij de kanttekening gemaakt dat de uiteindelijke eigenaar (de consument) wel verhaal moet kunnen halen mocht achteraf sprake zijn van een gebrek. Het wetsvoorstel van de minister zette zwaar in op een kwaliteitsborger die toezicht houdt op de bouw en ervoor moet zorgen dat het gebouw voldoet aan de regelgeving. De G4 en anderen hebben helder aangegeven dat deze rol van de kwaliteitsborger een zeer merkwaardige is. De borger aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid en hij heeft ook niet de bevoegdheid de werkzaamheden stil te leggen of de ingebruikneming tegen te gaan. Wat wordt er dan geborgd? De borger moet daarvoor het bevoegd gezag inschakelen dat echter volgens het wetsvoorstel van de minister het gehele bouwplan in bouwtechnisch zin helemaal niet kent, maar vervolgens wel een gemotiveerd en appellabel besluit moet nemen. Een juridisch onhoudbare figuur. Dat hebben de uitgevoerde experimenten ook genoegzaam laten zien. Bovendien gaat het niet alleen om het voldoen aan

de wettelijke eisen, maar ook om het voldoen aan de contractuele verplichting jegens de opdrachtgever. De overheid heeft met de civiele overeenkomst geen bemoeienis, dus de voorgenomen ZBO ook niet. Daarom is de TK bij amendement met een aantal wijzigingsvoorstellen gekomen.

Aangenomen amendementen

De gemeente is en blijft bevoegd gezag. Om die rol te kunnen waar maken moet er bij de vergunningaanvraag een technische risicobeoordeling van de risicovolle activiteiten van het bouwplan worden overgelegd ten genoegen van het bevoegd gezag. Bij amvb moet nog een uitwerking komen hoe deze beoordeling er moet uitzien. De gemeente neemt dan blijkens de toelichting bij dat amendement in de omgevingsvergunning voorwaarden op ten aanzien van

- tijdig nader te overleggen informatie,
- de wijze waarop de gemeente tijdig voorafgaand aan die activiteiten wordt geïnformeerd opdat zij zelf inspecties kan uitvoeren en
- de wijze waarop over die activiteiten “as built” verantwoording moet worden afgelegd.

Bouwactiviteiten die worden verricht op basis van een erkende technische oplossing (op termijn kan daarmee naar schatting 80% van de bouwactiviteiten worden afgedekt) zijn gevrijwaard van een risicoanalyse en met die activiteit hoeft een kwaliteitsborger zich evenmin bezig te houden. Een overdrachtdossier bij toepassing van erkende technische oplossingen kan er eenvoudig uitzien.

Bij melding tot ingebruikneming, die ten minste 10 dagen voor het formele overdrachtmoment aan de opdrachtgever door de vergunninghouder bij het bevoegd gezag moet worden gedaan, moet niet door de kwaliteitsborger maar door de vergunninghouder een “overdrachtdossier” aan de gemeente worden overgelegd opdat de gemeente kan vaststellen dat het aannemelijk is dat aan de publiekrechtelijke eisen is voldaan. De vergunninghouder krijgt dat dossier van de aannemer op grond van een amendement dat op dit punt het BW aanvult opdat kan worden vastgesteld dat conform contract is gebouwd. De gemeente neemt op grond van de melding tot ingebruikneming een besluit als niet aannemelijk is dat aan alle publiekrechtelijke eisen is voldaan. De invulling van dat overdrachtdossier moet nader bij amvb worden uitgewerkt.

Helderheid en kwaliteitsimpuls

Deze voorgenomen aanpassingen verhelderden de verhoudingen tussen opdrachtgever, bouwer en gemeente. Ook de positie van de kwaliteitsborger in dit veld wordt zo duidelijk. En ze leveren een noodzakelijke kwaliteitsimpuls voor het bouwen. De erkende technische oplossing kan het leven van de aannemer, de opdrachtgever, de eindgebruiker en de gemeenten vereenvoudigen. Het leidt dan tot een verlaging van de leges omdat de aandacht zich kan beperken tot de activiteiten die daadwerkelijk aandacht behoeven. De erkende technische oplossingen zullen faalkosten sterk reduceren.

Indien een bouwwerk niet aan de vigerende publiekrechtelijke eisen voldoet is de aannemer aansprakelijk. Met het overdrachtdossier garandeert de aannemer dat aan alle overeengekomen specificaties van het gesloten contract is voldaan. Bij signalering van een

gebrek moet de aannemer aantonen dat geen sprake is van een gebrek. De eindgebruiker moet geen ellenlange en kostbare juridische procedures hoeven voeren. Daarom wil de TK een financiële zekerstelling op naam van de eindgebruiker. De minister heeft toegezegd te willen bevorderen dat er zo'n systeem komt.

Op grond van bovenstaande aanpassingen is de wet in lijn met de achterliggende doelstelling. Forse verlaging van de faalkosten wordt bevorderd. Bouwen met 100% conformiteit en langjarige garanties dat het gebouwde ook blijft voldoen aan de gemaakte afspraken zorgen daar mede voor. Een forse verruiming van vergunningsvrij bouwen is niet nodig om het bedachte systeem met de ZBO en kwaliteitsborgers betaalbaar te houden. Die verruiming werkt voor consumenten averechts omdat daarbij de overheidsbemoeienis geheel wegvalt. De rol van het bevoegd gezag en die van de kwaliteitsborger is nu helder en logisch. De overgang van het bouwen naar het handhaven van bestaande bouwwerken ook. De gemeente ziet toe op het voldoen aan de wet, zoals ook in andere bedrijfstakken sprake is van een hoeder van de wet, zonder dat die hoeder ook maar enige aansprakelijkheid jegens de eindgebruiker heeft.

Conclusie

De TK signaleerde een aantal tekortkomingen in het wetsvoorstel en is daarom met diverse amendementen en moties gekomen. De minister is de Kamer met zijn toezeggingen op onderdelen tegemoet gekomen. De wet is nu veel meer in lijn met de achterliggende doelstelling:

1. Forse verlaging van de faalkosten;
2. Bouwen met 100% conformiteit, en
3. Langjarige garanties dat het gebouwde ook blijft voldoen aan de gemaakte afspraken.

Door het systeem van erkende technische oplossingen en het helder maken van rol van het bevoegd gezag, is bovendien de voorgesteld forse verruiming van vergunningsvrij bouwen, om het bedachte systeem met het ZBO en kwaliteitsborgers betaalbaar te houden, niet nodig. Die verruiming zou voor consumenten averechts gewerkt hebben omdat bij vergunningsvrij bouwen de toezichthoudende rol van het bevoegd gezag geheel wegvalt.

Tevens wordt door de wijzigingen in het wetsvoorstel bereikt dat de rol van het bevoegd gezag helder en logisch is, ook bij de overgang tussen het bouwen en het handhaven van bestaande bouwwerken. Hiermee wordt de rol van de gemeente duidelijk vastgelegd: de gemeente ziet toe op het voldoen aan de wet, zoals ook in andere bedrijfstakken sprake is van een hoeder van de wet, zonder dat die hoeder ook maar enige aansprakelijkheid jegens de eindgebruiker heeft.

Dit resulteert in een wetsvoorstel waar consumenten al langjarig naar uitkijken en dat een forse stimulans kan vormen om van de bouw een 'volwassen' bedrijfstak te maken, vergelijkbaar met elke andere bedrijfstak.

In onderstaande figuur is in schemavorm aangegeven wat op hoofdlijn de aangenomen wet nu inhoudt.

