

Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Delft, 21 mei 2017

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

Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer de geamendeerde Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aangenomen en daarnaast een aantal moties.

Op 1 mei 2017 heeft de minister het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen naar de Tweede en naar de Eerste Kamer gestuurd.

De Eerste Kamer heeft bij brief van 10 mei 2017 de minister laten weten dat het naar haar oordeel geen pas heeft om zolang de ontwerpwet nog in behandeling is bij de Eerste Kamer al het op dat ontwerp gebaseerde besluit in voorhang aan de EK te sturen. De minister heeft bij memorie van antwoord van 16 mei 2017 bevestigd aan de EK dat de voordracht aan de Koning van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen¹ niet eerder wordt gedaan dan nadat de behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer is afgerond.

De leden van commissie Wonen en Rijksdienst hebben op 18 mei 2017 hun vragen over het ontwerpbesluit ingeleverd bij de griffier die namens de commissie een schriftelijk verslag met vragen naar de minister zal sturen.

Wat zijn nu de opvallendste punten in het ontwerpbesluit, afgezet tegen het voorontwerpbesluit dat in consultatie is voorgelegd en de wet die de Tweede Kamer op 21 februari 2017 heeft aangenomen?

Gevolgklasse 1

De term *gevolgklasse* heeft in het vigerende Bouwbesluit 2012 een geheel andere - constructieve - betekenis. Het is nu nodig om in weerwil van Europese afspraken alle Eurocodes van de NEN-EN 1990-reeks op tal van plaatsen (tegen onnodige administratieve kosten) aan te passen.

De doorgevoerde verandering t.o.v. van het voorontwerpbesluit heeft een forse impact op de veiligheid, zonder dat daar ook maar een woord aan wordt gewijd. Tot vóór 1 mei 2017 behoorde een industriefunctie van twee maximaal bouwlagen met nevenfunctie tot gevolgklasse 1. Daarbij was sprake van een nevenfunctie (lees kantoor)bestemd voor slechts 10 personen. Als het besluit in werking treedt voor de inwerking van de Omgevingswet is dit

¹ Kamerstukken I 2016/17, 34 453, C

opgerekt naar 50 personen. Vindt de inwerkingtreding gelijktijdig met de Omgevingswet plaats dan gaat zelf om 150 personen.

In dat laatste geval gaan ook industrie functies met grote brandcompartimenten (groter dan 2.500 m²) onder deze gevolgklasse vallen. Dat geldt ook voor verbouwsituaties van dergelijke grote brandcompartimenten, Dan praten we wat betreft beide afwijkingen over serieuze veiligheidsvraagstukken waarvan het maar de vraag is of de kennis van kwaliteitsborgers en instrumentaanbieders toereikend is om daarover te oordelen.

Rol bevoegd gezag

Op grond van artikel 92 van de Woningwet heeft de gemeente de taak er op toe te zien dat het gebouwde daadwerkelijk voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Dat artikel is ook na de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen van kracht. De Tweede Kamer heeft bij een tweetal amendementen die rol van de gemeente benadrukt.

In Kamerstuk 2016-2017, 34453, nr. 16, is bepaald dat de aanvrager aan de gemeente in het kader van de preventieve toetsing van het bouwplan een risicobeoordeling overlegt. Die beoordeling behoeft dus voorafgaande aan de te verlenen vergunning instemming van de gemeente. Dat is dus expliciet niet de risicobeoordeling die in artikel 1.36 van het ontwerpbesluit wordt genoemd en wordt opgesteld door de kwaliteitsborger. Niet de kwaliteitsborger gaat over de risico's, maar de gemeente. De volgordelijkheid speelt hierbij ook een rol. De gemeente is eerst aan zet. De gemeente kan op grond van die beoordeling ook bepalen in welke mate zij tijdens het bouwen zelf toezicht uitoefent, welke nadere gegevens door de vergunninghouder aan de gemeente moet worden overgelegd (dus niet door de kwaliteitsborger) en op welk tijdstip van het bouwen en welke gegevens bij de melding 10 dagen voor sleuteloverdracht minimaal ter afdoening van die risico's ten genoegen van de gemeente moeten worden overgelegd. Dat kan allemaal als voorwaarde in de omgevingsvergunning door de gemeente worden vastgelegd. Het ontwerpbesluit doet het ten onrechte voorkomen dat de kwaliteitsborger deze functie heeft.

In de toelichting van het betreffende amendement valt het volgende te lezen

“Bij de algemene maatregel van bestuur op basis van het wetsvoorstel zullen nadere voorschriften worden gegeven over de risicobeoordeling.”

Aan deze opdracht van het Parlement is geen invulling gegeven in het ontwerpbesluit.

In de toelichting op het amendement heeft de Tweede Kamer ook het volgende tot uitdrukking gebracht:

“De risicobeoordeling vooraf kan ook het gebruik van erkende technische oplossingen stimuleren en daarmee een bijdrage leveren aan de standaardisering in de bouw.”

Je zou daarmee verwachten dat op zijn minst in de toelichting op het ontwerpbesluit aandacht zou worden besteed aan de erkende technische oplossingen (ETO) en de bijdragen die dergelijke oplossingen leveren aan:

- de verhoging van de kwaliteit,
- het terugdringen van de faalkosten tijdens het bouwen,
- het beperken van de noodzakelijke inspanningen van kwaliteitsborgers en gemeenten,

- het beperken van de risico's voor aannemer en consument,
- het vereenvoudigen van het overdrachtdossier, en
- last but not least dat daarmee tevens een forse bijdrage wordt geleverd aan het betaalbaar houden van het systeem en het leveren van een bijdrage aan de oplossing voor het legesvraagstuk.

Dat is in de debatten in de Tweede Kamer ook nadrukkelijk betoogd.

We lezen echter niets over erkende technische oplossingen. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, EK 34453, D, wordt een beschrijving van een dergelijk systeem gegeven die een parafrase is van de inhoud ervan, net zoals in eerdere documenten aan de Tweede Kamer aangeboden. Bovendien wordt ten onrechte gesteld dat dergelijke oplossingen geen bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstelling van de wet. Dat is een ontkenning van wat het ministerie en de Tweede Kamer weten, op grond van ontvangen rapporten. Ook is over dergelijke oplossingen een motie, TK 2016-2017, 34453, nr. 19, aangenomen (die de minister niet heeft ontraden). In die motie is nadrukkelijk tot uitdrukking gebracht dat bij toepassing van dergelijke oplossingen nog slechts marginale toetsingen aan de orde hoeven zijn. In het ontwerpbesluit geen woord daarover. Evenmin in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer noch in de antwoorden op de vragen het TK-lid Albert de Vries die 14 april 2017 naar de Tweede Kamer zijn gezonden. Het ministerie volhardt in de onjuiste informatie over de inhoud en de betekenis van de ETO. Laat staan dat het ministerie initiatieven heeft ontplooid om in samenspraak met de industrie de totstandkoming van dergelijke oplossingen te bevorderen. Dat een dergelijk systeem van erkende technische oplossingen een forse bijdrage levert aan het bereiken van de doelstelling van de wet moge duidelijk zijn.

Met haar opstelling miskent het ministerie de positie van het Parlement. Ook gaat het ministerie voorbij aan wat tal van belanghebbenden het ministerie over het systeem van technische beoordelingen te verstaan hebben gegeven.

Bij amendement, TK 2016-2017, 34453, nr. 17, is ook bepaald dat 10 dagen voor sleuteloverdracht de vergunninghouder (dus niet de kwaliteitsborger) een overdrachtdossier aan de gemeente moet overleggen. Dit is nodig opdat de gemeente zich er van kan vergewissen dat het aannemelijk is dat het bouwwerk aan alle wettelijke voorschriften voldoet. Een verklaring van een kwaliteitsborger volstaat niet. Om te kunnen interveniëren moet er kunnen worden waargenomen en beoordeeld. In dat kader moeten dan ook de amendementen over de risicoanalyse (preventief ten genoegen B&W) en het overdrachtdossier bij de melding 10 dagen voor sleuteloverdracht worden gezien.

In artikel 1.52, tweede, lid van het ontwerpbesluit over genoemde ingebruikname lezen we dat de gemeente kan besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen als de gegevens bij de melding niet compleet zijn. Het bevoegd gezag kan alleen om deze reden een ingebruikname tegengaan volgens het ontwerpbesluit. Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw. Dat is heel wat anders dan de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de rechterlijke handhaving van de materiële voorschriften over de kwaliteit die in het Bouwbesluit 2012 zijn te vinden.

Die ligt nadrukkelijk bij de gemeente. Het overdrachtdossier moet met betrekking tot alle wettelijk geregelde aspecten duidelijk maken dat het bouwwerk daaraan voldoet. Artikel 1.52, derde lid, van het ontwerpbesluit voorziet in het geheel niet daarin.

De gemeente moet aan de hand van het dossier zelf inhoudelijk kunnen vaststellen dat aan alle wettelijke eisen is voldaan. Dat heeft de TK nadrukkelijk bij amendement vastgelegd. De minister bevestigt dit in zijn antwoord op de vragen van TK lid Albert de Vries. Nadruk moet daarbij liggen op het volledig en correct afdoen van wat in de risicoanalyse preventief is beschreven. Dat wat op grond van een ETO is gerealiseerd kan door de gemeente marginaal worden getoetst (blijkt uit het dossier dat de ETO correct is toegepast?). Een paraaf van een kwaliteitsborger heeft in deze geen betekenis. Het gaat om de vergunninghouder, c.q. de aannemer, want die is aansprakelijk. Een kwaliteitsborger heeft geen verantwoordelijkheid, is nergens voor aansprakelijk, kan geen publiekrechtelijke sancties opleggen en op hem is de Awb niet van toepassing. Het bij amendement vastgelegde dossier vergt een ander dossier dan in het ontwerpbesluit is voorzien.

De door de TK nadrukkelijk vastgelegde meldingsplicht ontbreekt in het ontwerpbesluit. Er is wel een informatieplicht opgenomen dat het voornemen tot het in gebruik nemen van een bouwwerk 10 dagen van te voren moet worden gemeld. Dat is wat anders dan de melding die in het amendement is bedoeld. Daaraan is een expliciet verbod op ingebruikname gekoppeld. De redactie van artikel 1.52 maakt het onmogelijk als herstelsanctie staking van het gebruik voor te schrijven, omdat daarmee de overtreding (het van tevoren melden) niet ongedaan wordt gemaakt. Een expliciete bepaling is vereist dat het in gebruik nemen zonder melding is verboden, zodat bij overtreding kan worden aangeschreven tot staking van het gebruik.

Op al deze punten heeft het ministerie geen invulling gegeven aan het door de TK aangenomen amendement. Het dossier, zoals thans voorzien, kent alleen maar een beperkte informatie en schiet hierdoor tekort voor handhavingsmogelijkheden nu en in de toekomst. Dat is nadrukkelijk niet wat de TK heeft bedoeld en maakt het gemeenten niet mogelijk de juridisch-technische rol te vervullen die de gemeente bij wet heeft.

De aangenomen amendementen en moties geven ook een andere taakopdracht voor de voorgenomen Toelatingsautoriteit. De invulling in het ontwerpbesluit is echter nog exact dezelfde als die in het voorontwerp dat ter consultatie is gepubliceerd. Ook op dit onderdeel van het voorgenomen besluit wordt de besluitvorming in de Tweede Kamer geheel genegeerd.

Consumentendossier

De Tweede Kamer heeft met het amendement tot uiting willen brengen dat de consument met zijn eigen adviseurs vóór de sleuteloverdracht moet kunnen vaststellen dat 100% conform overeenkomst is gebouwd. Datgene wat in artikel 1.36 van het ontwerpbesluit is vastgelegd komt daar bij lange na niet in de buurt omdat maar beperkte informatie aan de opdrachtgever hoeft te worden verstrekt, zodat ook ten aanzien van dit aspect het ministerie de besluitvorming in de TK ten onrechte heeft genegeerd.

Nabeschouwing

Het lijkt er op dat alle amendementen en moties door het ministerie naar hun eigen hand zijn gezet en de rol van de TK wordt miskend. Dat is uiteindelijk een kwestie tussen parlement en minister, waarbij men zich als burger, maar ook als direct betrokkenen, zoals gemeenten, VNG en brancheorganisaties (Woonalliantie, VEH, VBWTN, NVTB, etc.) zorgen mag maken over de vraag of e.e.a. niet schuurt met wat men van een correct optredend ambtelijk apparaat mag verwachten.

Uit contacten met betrokkenen komt het volgende leidmotief naar voren:

“Het is ongeschreven staatsrecht, dat als de minister uitlegt hoe hij een amendement leest en de indiener zich niet tegen die uitleg verzet, de uitleg van de minister prevaleert boven de toelichting op het amendement.”

Echter is dit niet detournement de pouvoir en het miskennen van de positie van het Parlement? Zo luidt het staatsrecht toch echt niet. De TK heeft gestemd over de amendementen en moties, zoals de teksten daarvan op 21 februari 2017 luiden, ruim na de debatten. Die teksten met hun toelichtingen zijn dus bepalend en niet wat ambtenaren en met hen de kwartiermakers van de stichting IbK op grond van het bovenstaande menen te kunnen doen. Parafen van kwaliteitsborgers volstaan niet om de kwaliteit te borgen. De rollen van gemeente, vergunninghouder, aannemer, en kwaliteitsborger en Toelatingsautoriteit zijn door de amendementen duidelijk anders bepaald. Dat alles kan voor mensen die zich jarenlang voor de daaraan gekoppelde verwachtingspatronen hebben ingespannen, hard aankomen. Het valt namelijk niet te ontkennen dat het Parlement daarmee een forse streep heeft gezet door het ‘verdienmodel’ voor bepaalde partijen.

Met de voorlichting die nu plaatsvindt - al dan niet in opdracht van het ministerie en via de stichting IbK en daaraan gelieerde instituties - worden velen volledig op het verkeerde been gezet, ervan uitgaande dat de besluitvorming van de Tweede Kamer nog altijd leidend is. Het signaal dat de EK heeft afgegeven, namelijk ontwerpbesluit “on hold”, zou door een ieder in acht moeten worden genomen. Wat zal immers het uiteindelijke politieke plaatje zijn? In de *vorige nieuwsbrief* hebben wij daarvan een schets gegeven, maar de uitwerking daarvan is nog ver weg.