

Actualiteit bouwregelgeving

Delft, 12 februari 2018

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

Inleiding

Recentelijk zijn een drietal brieven van de minister van BZK verschenen over:

- a. Gasinstallaties in relatie tot de aanbevelingen van de OVV betreffende de CO-problematiek
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/18/kamerbrief-bij-rapportage-over-wettelijke-verplichting-voor-installateurs-van-gasverbrandingstoestellen>);
- b. Het vraagstuk van de bouwveiligheid naar aanleiding van signalen van de OVV
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/05/beantwoording-kamervragen-over-het-bericht-dat-de-bouw-zich-niets-aantrekt-van-de-onderzoeksraad-voor-veiligheid>, en
- c. Kamervragen gerelateerd aan de brand in de Grenfell Tower te Londen
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/09/beantwoording-kamervragen-over-brandgevaarlijke-gevelplaten-en-de-nasleep-van-de-brand-in-de-grenfell-tower-in-londen>).

Verder zijn er artikelen verschenen van de hand van prof. ir. R. Nijse onder de titel “De Bouw wordt gegijzeld door juristen”, en een tegenartikel van Mr. L.C. van den Burg, advocaat bij Severijn Hulshof advocaten “Gijzeling door juristen?”. Dit alles is deze week gevolgd door een uitzending op BNR in het programma Bouwmeesters met de titel “Bouwfouten en toezicht”.

Dan hebben we nog de afgelopen week gepubliceerde consultatieversie “Wijziging van de Woningwet i.v.m. de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties”.

In dit alles komt ook (zijdelings) de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aan de orde, die thans buiten behandeling is in afwachting van nadere politieke besluitvorming waarover de minister van BZK een brief heeft aangekondigd.



Toverwoord

Het merkwaardige in al deze uitingen is dat nergens de hand voluit op de zere plek wordt gelegd. Namelijk dat de bouw een maakindustrie is waarbij de bouwer zijn vakkennis niet inzet om dit “foutloos” te doen en daarbij faalkosten in de breedste zin van het woord (dus fouten in de ketenafspraken, fouten tijdens het bouwen en fouten die nadien aan het licht komen) afwentelt op de opdrachtgever c.q. de consument-eindgebruiker alsof dat de normaalste zaak van de wereld is.

Men ziet wel dat het er het nodige in het bouwproces te verbeteren valt, maar komt met een ‘treurnis wekkende’ oplossing. Het toverwoord voor de oplossing is bij voortduring “de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen” met als dé oplossing “de kwaliteitsborger”. Alsof die oplossing faalkosten en bouwfouten voorkomt. Buitenlandse ervaringen en proefprojecten die het ministerie ter kennis zijn gebracht, hebben voldoende bewezen dat dit niet het geval is. Daarnaast is het een dure oplossing voor de overheid en ook uiteindelijk voor de consument, tenzij natuurlijk er alsnog veel meer bouwactiviteiten vrij van vergunning én kwaliteitsborging worden gemaakt. Dat is namelijk de uitkomst is van de studie van het EIB naar de kostenconsequenties van het voorstel van het ministerie.

Aan deze visie ligt een onjuiste stellingname ten grondslag, namelijk dat gemeenten hun taken niet naar behoren uitvoeren. Terwijl de oorzaak van het probleem toch echt bij de bouwers ligt en de manier waarop wordt gewerkt. Steeds opnieuw het wiel uitvinden in nieuwe combinaties van partners, veel te weinig kennisoverdracht en weinig tot geen standaardisatie voor onderdelen die duizenden keren al zijn gedaan en steeds weer in dezelfde vorm terugkomen. Laat staan dat er nu eens gedacht gaat worden in termen van een ontwikkeling naar een moderne maakindustrie, waarin veel bouwactiviteiten (zeg 80%) gesneden koek zijn en die baat heeft bij een wet en regelgeving die het voordeel daarvan stimuleert.

Dan hebben we het nog niet over het in afwijking van de vergunning bouwen waarover in strijd met de wet door de bouwer en vergunninghouder veelal in het geheel geen verantwoording wordt afgelegd. Ook dat wordt ten onrechte gemeenten verweten.

De betere denkrichting

Ik breng graag de brief van oud minister Donner uit 2011 (TK 28235, 146) in herinnering. In die brief werd opgeroepen dat de bouw snel en grondig aan haar kennisniveau moet werken. Dat was tegen dovemans oren. Althans in de praktijk heb ik er tot dusverre weinig van gemerkt. Met krapte op de arbeidsmarkt en toenemende vraag naar bouwwerken moet de consument dus op een repetitie van het verleden rekenen. De beste remedie zou zijn dat de overheid snel de aansprakelijkheid voor de bouwer fors aanscherpt en daarmee dwingt tot een andere meer kwaliteitsgerichte aanpak en tot een ander te organiseren proces. Het is niet leuk door de overheid gedwongen te worden, maar ik vrees dat er weinig anders opzit omdat zelfregulering tot dusverre niet tot stand is gekomen. Overigens hoeft dit niet dramatisch te zijn voor de bouwers als dat maar wordt gekoppeld aan ontwikkelingen die de Tweede Kamer bij amendement en moties rond de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bij meerderheid en soms zelfs bij met algemene stemmen heeft vastgelegd. De bouwer kan dan bij zijn

werkzaamheden voor 80% van de activiteiten terugvallen op technische goedkeuringen die door een gezaghebbend instituut zijn erkend naar model van ERB-RIGO-TNO (motie TK 34453-19).

Immers 80% van het bouwen is standaard en dat kan gewoon risico- en foutloos. Op die manier worden faalkosten en risico's zeer sterk teruggedrongen. Dit leidt tot een win-win voor alle betrokkenen. Ook het aantal juridische conflicten kan daardoor fors verminderen. Voor de Grenfell Tower gevelsystemen bijvoorbeeld hadden dergelijke goedkeuringen al lang kunnen zijn opgesteld, onderscheiden naar de risico's van de gebouwen die er mee worden gerealiseerd.

Voor de overige 20% van de activiteiten, niet te verwarren met gehele bouwwerken waarvoor de indeling in "gevolgklassen" overigens volledig irrelevant is omdat het gaat om risicovolle deelactiviteiten en niet om risicovolle bouwwerken als geheel, loopt de bouwer risico als hij niet zelf over de noodzakelijke kennis beschikt. In dat geval is het heel normaal, zoals in elke maakindustrie, dat de bouwer die kennis inkoopt en daarvoor het risico voor 100% draagt. Kan de bouwer dit risico niet (volledig) dragen, dan verzekert hij zich waarop de eindgebruiker een beroep kan doen als sprake is van non-conformiteit. De TK heeft de voormalig minister Blok laten toezeggen dat hij daarvoor met de verzekeraars in gesprek zou gaan. Een terugkoppeling daarvan is nog niet kenbaar gemaakt. Het is een merkwaardige gedachte dat de overheid meent dat een private kwaliteitsborger (die geen aansprakelijkheid op zich neemt) van buiten moet worden aangesteld (voor omgevingsveiligheid is een certificatie-instelling beoogd) op 100% van alle bouwhandelingen gaat toezien, zonder overigens enige bevoegdheid om werkzaamheden stil te leggen of af te keuren. In de ogen van het ministerie moet de gemeente toezicht- en handhaving in praktijk blijven brengen zonder ook maar enige informatie over het gebouwde te hebben. Dat is een rol die ook praktisch gezien helemaal niet kan. Een gemeente kan en mag verder juridisch niet afgaan op een private partij als zij sancties wil opleggen welke vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

Het is al even merkwaardig dat in alle bovenstaande uitingen doorklinkt dat het lokale bevoegd gezag onvoldoende in staat is haar wettelijke taken uit te voeren en daarom kwaliteitsborgers onder toezicht van een Toelatingsorganisatie en een Centraal orgaan voor omgevingsveiligheid nodig zijn. Dit omdat de bouwer zijn zaakjes niet op orde heeft en deze kennelijk de noodzaak voor het drastisch wijzigen van de bestaande praktijk onvoldoende onderkent.

Bij BZK is de vergelijkbare problematiek zoals die speelt in NSW, Australië, bekend. In het Australische "Lambert rapport" is helder uiteengezet tot welk falen een dergelijk wettelijk voorgeschreven certificeringssysteem en afhankelijkheid van personen leidt.



Gasverbrandingsinstallaties

Het in consultatie gebrachte wetvoorstel “gasverbrandingsinstallaties” brengt naar de mening van het ERB onnodig grote risico’s voor de eigenaren en eindgebruikers van bouwwerken met zich mee. Weer wordt een nieuw centraal orgaan voorzien dat niet de bron van het kwaad bestrijdt, maar op afstand controle moet houden middels steekproeven.

Hoezo moet toezicht- en handhaving (artikel 92 WW en hoofdstuk 5 WABO) worden weggehaald voor gasverbrandingsinstallaties bij de lokale overheid, zoals in de consultatieversie van de wetwijziging wordt voorgesteld? De overheid heeft kennelijk een rotsvast vertrouwen in certificering en centralisering, terwijl daarvan al heel lang bekend is dat dit grote risico’s met zich brengt en er geen garanties zijn dat hiermee faalkosten en bouwfouten worden voorkomen. Er is toch al geruime tijd de certificeringsregeling KOMO-Install in omloop. Fouten ,die in het ergste geval in geval van CO-problematiek tot dodelijke slachtoffers leiden.

Vanwege de ernstige gevolgen van foutief handelen voor elke ingreep aan een voorziening voor de afvoer van rookgas (en niet alleen voor gasgestookte installaties) is het veel logischer dat verantwoording aan de opdrachtgever en het bevoegd gezag zou moeten worden afgelegd. Dat kan evenzo geregeld worden voor vergunningsvrij bouwen. Een veel eenvoudiger oplossing dan door het ministerie voorgesteld is een ETO[®] voor rookgasafvoersystemen en het overleggen van een overdrachtsdossier aan het bevoegd gezag en de opdrachtgever nadat de werkzaamheden zijn afgerond. Uit dat dossier moet dan blijken dat alle voor de veiligheid en gezondheid noodzakelijke handelingen correct zijn uitgevoerd. Hoe eenvoudig kan het zijn? Dit moet gelden voor elke nieuwe voorziening en ook voor elke verandering aan een bestaande voorziening.

Risicoanalyse, ook voor bouwveiligheid

Wat verder bijdraagt aan het inperken van de risico’s is de verplichte risicoanalyse, in te leveren bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen, ten genoegen van het lokale bevoegd gezag. Dat gaat dan zowel over de risico’s van het niet voldoen aan enig voorschrift van het Bouwbesluit 2012 alsook over de risico’s van het toe te passen bouwproces zelf, daarbij inbegrepen omgevingsveiligheid. Op grond daarvan kan de gemeente zelf bepalen welke controles tijdens het bouwen zij ter hand neemt en waar de kwaliteitsborger heeft terug te treden. Dit amendement (34453, 16) is door de TK aangenomen. Ten aanzien van deze risico’s speelt de kwaliteitsborger geen rol, maar is het de gemeente die rechtstreeks toeziet op het voldoen aan de wetgeving. Door het ministerie wordt ten onrechte de indruk gewekt dat dit amendement geen aanpassing van het wetsvoorstel behoeft.



Overdrachtdossier

Bij amendement (TK 34453, 14) heeft de Tweede Kamer ervoor gekozen dat een overdrachtdossier, zowel met een opdrachtgevers/consumenten deel als een deel voor het bevoegd gezag, 10 dagen voor gereedmelding wordt overgelegd waarin de bouwer volledige verantwoording aflegt dat 100% conform contract en de regelgeving is gebouwd op straffe van -in het meest extreme geval - het niet in gebruik mogen nemen van het bouwwerk, waarvoor de bouwer dan volledig aansprakelijk is jegens de opdrachtgever. Afhankelijk van de vastgestelde omissies of ontbrekende bewijzen kan het bevoegd gezag ook voor lichtere sancties kiezen.

Afname van het aantal juridisch conflicten

Wanneer de Wkb in lijn met de besluitvorming in de TK (en ontdaan van de onnodige kwaliteitsborgers en de daaraan verbonden toelatingsorganisatie) wordt ingevoerd ontstaat een incentive om de bouw tot een echte maakindustrie om te vormen die garant staat voor 100% kwaliteit zonder dat die risico's niet kunnen worden gedragen. Het ligt in de rede er in dat geval van uit te gaan dat er veel minder bemoeienis van juristen nodig is omdat het aantal conflicten immers drastisch zal afnemen.

Zelfregulering

Het blijft overigens vreemd dat een zichzelf respecterende bedrijfstak niet zelf in staat is zich om te vormen tot wat de markt van haar vraagt en daar de dicterende hand van de overheid via sanctiewetgeving voor nodig heeft. Anders dan prof. ir. R. Nijssen stelt moet de overheid geen "prufingenieur" instellen (waarmee een kwaliteitsborger helemaal niet gelijk is te stellen) maar een zich respecterend constructiebureau zou opdrachten moeten weigeren als het niet alle verantwoordelijkheid tot en met de realisatie van de constructie voor zijn rekening kan nemen. De VNC zou dat van haar leden moeten verlangen. We zien echter dat onder marktvloed ook constructiebureaus bereid zijn onvoldragen adviezen te geven die de veiligheid van de consument in gevaar kan brengen.

Ook de toeleveringsindustrie zou via te erkennen technische goedkeuringen bij de toepassing van haar producten haar verantwoordelijkheid moeten nemen. Dat zal namelijk leiden tot een forse afname van claims en een flinke daling van de post "coulancekosten" op de begroting. Daar is overigens geen Wkb voor nodig. Het kan nu al het werk van de aannemer en van het lokale bevoegde gezag enorm verlichten en bijdragen aan een deel van de oplossing van het legesvraagstuk.

Ook voor het op gang brengen van de systematiek met technische goedkeuringen geldt dat iedereen op iedereen wacht. De TK heeft de minister opgeroepen dit systeem te stimuleren. Het ministerie zwijgt op dit onderwerp echter in alle toonaarden.

Zorgen

Met de recente brieven doet de Minister alsof de TK terzake van deze punten geen amendementen en moties heeft aangenomen rond de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit wekt op zijn minst bevreemding.

De lezer aan de hand

In een zestal figuren ([zie bijlage](#)) heeft het ERB de wordingsgeschiedenis van Wet kwaliteitsborging en van het begin mei 2017 gepubliceerde bijbehorende voorontwerp besluit in chronologische volgorde getekend. Figuur 6 bevat het naar het oordeel van ERB meest logische eindvoorstel. Dat is volledig in lijn met de aanbevelingen van de commissie Dekker en de voornoemde brief van voormalig minister Donner.

De lezer kan aan de hand van deze figuren zijn eigen conclusies trekken over de wijze waarop het ministerie omgaat met politieke besluiten in de Tweede Kamer.

Met een nieuwe minister aan het roer is de hoop er op gevestigd dat onnodige ballast alsnog uit het wetvoorstel wordt geschrapt en dat dat wat privaat is “de maker regelt zijn eigen kwaliteitszorg” privaat wordt geregeld en dat wat publiek is ook publiekrechtelijk invulling krijgt. In het kort betreft dit laatste 1) een risicoanalyse aan de voorkant, 2) (beperkte) publieke controle daar waar dit tijdens de uitvoering ter bescherming van de consument en de openbare orde nodig is en 3) beoordeling van het overdrachtsdossier tegen de publieke voorschriften as built. Bij een dergelijke vorm van regulering kan de gemeente ook haar verantwoordelijkheid nemen voor haar toezichts- en handhavingstaken en zich concentreren op de echt belangrijke zaken. De standaardoplossingen worden bij toepassing van een technische goedkeuring via een administratieve controle afgedaan.

De bouwer als onderdeel van een maakindustrie staat daarnaast langjarig 100% garant voor het bouwwerk dat hij heeft gerealiseerd zonder enig voorbehoud.

Grenfell en Bouwbesluit 2012

Tot slot nog even een technische opmerking met betrekking tot het Grenfell dossier. Het zal toch ook bij het ministerie bekend zijn dat Europees onderzoek loopt naar de beoordeling van branduitbreiding van brand via gevels, omdat de technici ervan zijn overtuigd dat de huidige (Europese) regelgeving daarvoor onvoldoende gereedschappen geeft om tot sluitende regelgeving te komen. De ingenomen stelling dat het Bouwbesluit 2012 ten aanzien van dit aspect toereikend is, zal nog moeten blijken na de publicatie van wat wordt onderzocht.