

## **KWALITEITSBORGING VOOR DE BOUW – HOE NU VERDER?**

**Delft, 12 januari 2018**

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

### **Inleiding**

Waarom deze wet? Lees nog eens de brief van oud minister Donner uit 2011 (TK 28235, 146). Het wordt in Nederland normaal gevonden dat in de bouwprijs 10 tot 15% faalkosten, verwerkt in de eenheidsprijzen van de calculatie, zijn verdisconteerd om fouten tijdens de bouw op kosten van de opdrachtgever nog voor de “sleuteloverdracht” te herstellen. Ondanks dit feit wordt nagenoeg geen bouwwerk opgeleverd dat volledig aan het contract voldoet en aan de publiekrechtelijke regelgeving. Welke moderne bedrijfstak kan zich een dergelijke “luxe” veroorloven?

De beoogde nieuwe geamendeerde wet zet twee hoofdoorzaken recht. De aansprakelijkheid van de aannemer wordt aangescherpt en “zijn” product wordt publiekrechtelijk niet langer op de tekentafel beoordeeld, maar als het gereed is.

Maar dan komt de vraag aan de orde; wie beoordeelt wat, hoe en wanneer en wat is de sanctie als het bouwwerk niet aan publiekrechtelijke eisen en/of civielrechtelijke afspraken voldoet? En daar ontstaan de problemen, althans als we de producties van het ministerie van BZK en de stichting Instituut voor bouwkwaliteit (door de minister aangestelde kwartiermakers) beschouwen.

### **Ingrepen Tweede Kamer**

De gedachtelijn die ook de Tweede Kamer heeft gevolgd is dat de bouwer aan de opdrachtgever een product -het bouwwerk- levert dat geheel conform de private overeenkomst is en dat hij- net als in elke andere bedrijfstak- daarvoor langjarig 100 % garant staat. Een professionele ondernemer moet daartoe in staat zijn en zal om zo min mogelijk risico's te lopen om aansprakelijk te worden gesteld, zoveel mogelijk kiezen voor “standaardisatie”, lees; industrialisatie. Zoveel mogelijk geprefabriceerd onder ideale condities. Hij koopt producten in van toeleveranciers waarbij deze in staan voor de kwaliteit op bouwwerkniveau van de toepassing van het product, mits wordt gebouwd volgens zijn instructies vastgelegd in een erkende technische goedkeuring. De bouwer kan ook een volledig doordacht en goedgekeurd standaard concept ontwikkelen en dat in de markt zetten (een goedkeuring van het totaal). Een bouwer die 20 jaar aansprakelijk is voor het niet bouwen volgens contract, zal risicomijdend willen bouwen en zoveel mogelijk dergelijke instructies voor deelhandelingen van het bouwproces willen toepassen. Zo werken andere bedrijfstakken ook. Dat leidt niet tot verstarring of tot blokkades van innovatieve ontwikkelingen. “LEGOLISERING”, wordt het ook wel genoemd. Het is een beproefd concept dat in de bouw voor 80% van de bouwactiviteiten in praktijk kan worden gebracht.

Om een hardnekkig misverstand te vermijden; Natuurlijk is vrijwel elk bouwwerk uniek, maar gemiddeld 80% van de deelactiviteiten is “gesneden koek”, goed bekend en al jarenlang op dezelfde wijze “gesneden”. Er zijn bouwwerken die vrijwel geheel in de fabriek voorbereid kunnen worden. Er zijn er ook waar dat voor veel minder dan 80% kan. Die 80% is een schatting en niet absoluut. We denken dat 20% van de bouwactiviteiten niet fabrieksmatig voorbereid en/of gerealiseerd kan worden en bouwplaats gebonden zal blijven.

De Tweede Kamer heeft verder geamendeerd dat het bevoegd gezag, de Gemeente, blijft gaan over de risico’s dat niet is voldaan aan de publiekrechtelijke voorschriften. Niet dus de “private” kwaliteitsborger”. Voorafgaand aan het bouwen dient daartoe een risicoanalyse te worden overhandigd aan de Gemeente die daarmee moet instemmen. Die analyse gaat ook over de omgevingsveiligheid, ook wel aangeduid als het bouwveiligheidsplan. De Gemeente mag dan bepalen hoe zij toezicht houdt op de invulling van het bouwplan opdat risico’s zich niet voordoen. Ook hier treedt de “kwaliteitsborger” terug. Er ontstaat dan ook geen “systeemcollisie” zoals voorstanders van :”de kwaliteitsborger” betogen. Bouwactiviteiten volgens erkende goedkeuring vallen buiten de genoemde risicoanalyse. Verder moet 10 dagen voor ingebruikname een overdrachtdossier worden aangereikt opdat de Gemeente technisch inhoudelijk kan beoordelen of aan de publiekrechtelijke regelgeving voldaan is. Het gaat hier dus niet over de controle van de handtekening van een “kwaliteitsborger”, die het overigens een aannemer vrij staat om in te huren als zijn adviseur. De Gemeente kan ingebruikname verbieden als de kwaliteit niet overtuigend in het opleveringsdossier is aangetoond of minder vergaande sancties opleggen.

De Tweede Kamer heeft ook unaniem een motie aangenomen om de totstandkoming van de erkende technische goedkeuringen te stimuleren. Een motie die blijkens ministeriele beantwoording van vragen van zowel de Tweede als de Eerste Kamer ambtelijk wordt gedwarsboomd.

Wanneer deze amendementen en motie gevolgd worden gaan de bouwkosten fors omlaag, faalkosten worden geminimaliseerd, gebreken bij oplevering zullen gering tot nihil zijn. De bouwkwaliteit neemt fors toe, de risico’s voor de bouwer en consument/eindgebruiker zullen dan heel beperkt zijn. Per gevolg kan de verzekeringspremie voor falen van de bouwer laag blijven. De bemoeienis van het bevoegd gezag met 80 % van de bouwactiviteiten kan beperkt blijven tot een administratieve toets ”as built” of de erkende technische goedkeuringen correct zijn toegepast. De bouwleges kunnen daarom ook omlaag. Het toets- of vergunningsvrij maken van bouwactiviteiten die nu nog vergunningsplichtig zijn, is dan niet meer nodig. De burger weet dat over de elementaire veiligheids-, gezondheids-, bruikbaarheids- en milieuaspecten van bouwen door een objectieve dienst (gemeente) wordt gewaakt, al dan niet bijgestaan door regionale experts of door de gemeente ingehuurde externe experts. Zij hebben bewezen dat prima te kunnen, wat daar onterecht ook anders vanuit het ministerie over is uitgedragen.

## **De oplossing**

De beste remedie is dat de overheid snel de aansprakelijkheid voor de bouwer fors aanscherpt en daarmee dwingt anders te gaan denken en zich anders te gaan organiseren.

Is er reden waarom de bouwers zich daar tegen verzetten? Dat hoeft helemaal niet als de ingrepen van de Tweede Kamer in hun samenhang worden gezien.

En het hoeft zeker 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 immers 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 moet gewoon risico- en foutloos kunnen. Het vastleggen ervan in normatieve documenten kan evenzeer. Op die manier worden faalkosten zeer sterk teruggedrongen. Dit leidt tot een win-win voor alle betrokkenen. Ook omdat de juridische conflicten over kwaliteitsverschillen sterk zullen afnemen.

Voor de overige 20% van de activiteiten, niet te verwarren met gehele bouwwerken, 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 zelf die kennis inkoopt en daarvoor het risico voor 100% draagt. Het is een merkwaardige gedachte dat de overheid meent dat een kwaliteitsborger van buiten moet worden aangesteld (voor omgevingsveiligheid een certificatie-instelling) die daarop gaat toezien, zonder enige bevoegdheid sancties te kunnen opleggen. In welke bedrijfstak zien we waar in de wereld een dergelijke overheidsbemoediging direct in de keuken van de maker?

Wat verder bijdraagt aan het inperken van de risico's voor de bouwer 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. Dit amendement (34453, 16) is door de TK aangenomen. .

Ook worden de risico's ingeperkt door het verplicht te overleggen overdrachtdossier (opleveringsdossier), zowel met een opdrachtgevers/consumenten deel als een deel voor het bevoegd gezag, 10 dagen voor gereedmelding. Daarin legt de bouwer volledige verantwoording af 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. Immers doordat de bouwer vooraf weet dat hij achteraf wordt afgerekend leidt tot een stimulans om die risico's aan de voorkant in te dammen.

Wanneer de Wkb in lijn met het voren gestelde 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. .

## **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 kwaliteitsborging voor het bouwen in chronologische volgorde getekend. Figuur 6 bevat het naar het oordeel van ERB meest logische eindvoorstel dat in lijn is met de aanbevelingen van de commissie Dekker en de brief van voormalig minister Donner over dit onderwerp. De lezer kan aan de hand van deze figuren zijn eigen conclusies trekken over de wijze waarop het ministerie met deze materie tot dusverre is omgegaan.

Met een nieuwe minister aan het roer is de hoop er op gevestigd dat onnodige ballast alsnog uit het wetvoorstel wordt geschrapt . Al wat privaat is “de maker regelt zijn eigen kwaliteitszorg” wordt privaat geregeld en dat wat publiek is krijgt publiekrechtelijk invulling (risicoanalyse aan de voorkant, (beperkte) publieke controle daar waar tijdens de uitvoering ter bescherming van de consument en de openbare orde nodig en beoordeling van het overdrachtsdossier tegen de publieke voorschriften as built). Daardoor kunnen gemeenten ook datgene kunnen doen waarvoor zij volledig verantwoording kunnen nemen en welke rol hun ook wettelijk is toebedeeld. Dit proces kan sterk worden vereenvoudigd als het bepleitte systeem met erkende technische goedkeuringen wordt gestimuleerd en door de bouwindustrie wordt opgepakt. De bouwer als onderdeel van een maakindustrie staat daarnaast langjarig 100% garant voor het bouwwerk dat hij heeft gerealiseerd zonder enig voorbehoud, maar kan die risico's ook eenvoudig dragen als langs de geschetste lijnen de bouwindustrie zich ontwikkeld.