

HET SPROOKJE VAN DE BOUWWET WEERSPROKEN

Delft, 12 maart 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 “luke” 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. De besluiten van de TK zijn prima, maar bij de uitleg van het ministerie en de verdere uitwerking daarvan gaat het mis.

In die uitwerking 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. Kun je die beoordeling over laten aan de sector zelf, een sector die faalkosten van 10-15% al jaren lang als normaal beschouwt? Een sector waarbij een ieder graag naar de ander verwijst als er problemen zijn gerezen. Neem de recente publicatie over de claims inzake de breedplaatvloeren in Cobouw en de reacties die daarin worden verwoord. Je mag daarbij hardop de vraag stellen of de betrokkenen (en dan bedoel ik alle uit het bedrijfsleven betrokken partijen) de regelgeving wel kennen. Zie daartoe ook het memorandum [2017-ERB-M026](#).

Op het ministerie leeft kennelijk ook de wens om (vermeende) overheidsaansprakelijk als gevolg van de wettelijke rol van het bevoegd gezag weg te nemen en daartoe de rol van dat gezag te minimaliseren. Alsof we de misdaad en overtredingen kunnen terugdringen door burgerwachten aan te stellen en het aantal politieagenten, rechercheurs en BOA's drastisch te beperken. Dan beteren misdadigers en wetsovertreders namelijk veel beter hun gedrag?

In de publicatie “KWALITEITSBORGING VOOR DE BOUW – HOE NU VERDER?” van 12 januari 2018 hebben wij een kijkje in de keuken gegeven over de ontstaansgeschiedenis van de situatie tot en met de behandeling in de Eerste Kamer. Daar is de wet in “on hold” positie terecht gekomen.

Sprookje of keiharde noodzaak?

Cobouw en Pieter Plass van het CBB gebruiken de volgende formulering voor het “on hold” stellen van de wet:

“De wet kreeg gewoon een onvoldoende. En PvdA’er Albert de Vries leeft in een droomwereld.”

Terugkijkend naar de achterliggende doelstelling van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaat het er om dat de faalkosten drastisch worden teruggedrongen en dat conformiteit met het contract door een bouwer echt wordt waargemaakt. Dat doet het voorstel van het ministerie onvoldoende, zo heeft de Tweede Kamer moeten concluderen.

De Tweede Kamer verschilde op onderdelen fundamenteel met de voormalige 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 (ook omdat bij de private toezichthouder geen enkele verplichting tot handhaven ligt). Die rol kan de gemeente echter 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 beogen deze weeffout te dichten. 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.

De aangenomen amendementen en de aangenomen motie zetten datgene recht waar naar het oordeel van de Kamer de doelstelling met het wetsvoorstel niet of onvoldoende wordt bereikt. De Tweede Kamer heeft daarbij ook nadrukkelijk oog gehad voor de kosten die het voorstel van het ministerie voor de consument met zich brengt en die ze nadrukkelijk neerwaarts heeft willen bijstellen. De amendementen en motie waren dus noodzaak. Het gaat dus niet om een sprookje van een enkel Kamerlid. Dat is ook een miskenning van de uitslag van de stemmingen over het wetsvoorstel.

Wij moeten vaststellen, zoals in de publicatie van 12 januari verwoord, dat het ministerie het onderliggende besluit van de wet niet in lijn met de besluitvorming in de Tweede Kamer heeft uitgewerkt. Dat dat tot onduidelijkheid in de Eerste Kamer heeft geleid, is dan ook een logisch gevolg en niet verwonderlijk.

Datgene wat de Tweede Kamer heeft bedoeld is in een tweetal eerdere publicaties van het Expertisecentrum Regelgeving Bouw uiteengezet:

- A. [Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen na stemming in de TK, 2017-ERB-P009](#)
- B. [Kwaliteitsborging voor de bouw – hoe nu verder?, 2018-ERB-P004](#)

Nieuwe Minister

De nieuwe minister heeft een uitdaging.

Ze moet zich inlezen in de wetsgeschiedenis van de wet. Ze moet zich laten informeren over de standpunten van de betrokken belanghebbenden. Ze moet zich daarenboven ook laten informeren over buitenlandse ervaringen met bepaalde daar in praktijk gebrachte systemen. Die systemen zijn, voor zover gelijkend op de voorstellen van het ministerie, niet echt succesvol gebleken.

De minister moet zich ook laten informeren over problemen die zich elders in de wereld met de kwaliteit van het bouwen voordoen. De Grenfell Tower is gerenoveerd met private toetsing. De gevolgen kennen we. De details van wat allemaal mis is gegaan zijn nog niet publiekelijk gemaakt. Duidelijk is dat diepgaande kennis nodig is om voorbeelden als de Grenfell Tower te (ver)bouwen in lijn met de voorschriften. Want die voorschriften zijn er wel, waarbij een dergelijke ramp de noodzaak ervan laat zien. Een risicoanalyse voorafgaand aan de verbouwing, publiekrechtelijk getoetst, had dat aan het licht gebracht. Als was afgeweken tijdens het bouwen had via het overdrachtsdossier verantwoording moeten worden afgelegd, leidend in het geval van de Grenfell Tower tot een gebruiksverbod bij correcte beoordeling van het gebouwde tegen de voorschriften. De recente publicaties in Bouwkwiteit in de praktijk die de ronde doen in Nederlandse geschriften laten zien dat de auteur daarvan de materie ook onvoldoende beheerst. Ook NSW Australië heeft ondanks voorgeschreven private certificering de grootst mogelijk kwaliteitsproblemen. De informatie daarover is het ministerie aangereikt.

Daarnaast heeft de minister natuurlijk ook een uitdaging om alle partijen te overtuigen van de noodzaak dat een fundamentele mentaliteitsverandering nodig is in de bouwindustrie. Een bouwer zou niet bang moeten zijn voor zijn aansprakelijkheid en het omdraaien van de bewijslast. De private partijen kunnen elkaar daar zeer goed bij ondersteunen en voor circa 80% van de handelingen zou dat ook probleemloos moet kunnen als de daartoe aangereikte

oplossing ter hand wordt genomen. De oplossing waar de TK unaniem een motie voor heeft aangenomen. In andere industrietakken gebeurt dat evenzo. Degene die het eindproduct levert is verantwoordelijk en aansprakelijk. De toeleveranciers van onderdelen hebben helder gemaakt hoe hun onderdeel moet worden verwerkt in het geheel om het geheel aan de prestatie-eisen te laten voldoen.

Het mes van de TK snijdt aan meerdere kanten

De amendementen en motie die de TK heeft aangenomen bieden talloze voordelen boven het voorstel van de voormalige minister. Er zijn in de praktijk talloze voorbeelden van tekortkomingen - van simpel kwaliteitsgebrek tot grote en kleine calamiteiten. Die tonen ook internationaal aan dat een robuust publiek toezicht niet gemist kan worden. Bouwregelgeving is niet voor niets een publiek te handhaven taak, van oudsher bij wet geregeld. Net als het handhaven van de openbare orde een publieke taak is die niet wordt gedelegeerd aan burgerwachten.

Door de amendementen en motie op waarde te schatten en de uitwerking in regelgeving daarmee in lijn te brengen worden tal van voordelen bereikt. Dat geldt ook voor het geamendeerde wetsvoorstel waar in lijn met de bedoeling van de Tweede Kamer de interpretatie van systeemcollusie uit zou moeten worden gehaald. Het systeem met kwaliteitsborgers en een toelatingsorganisatie met alle daarbij behorende kosten is onnodig. Die kosten kan het ministerie zich besparen. De daarop betrekking hebbende artikelen kunnen worden geschrapt.

Daarmee kan de bedrijfstak bouw ook voorkomen dat haar het verwijt treft “dat de slager zijn eigen vlees keurt”. Wat een potentiële belangenverstrengeling ligt daar niet op de loer?

Bij het volgen van de amendementen en motie nemen de faalkosten drastisch af en daarmee ook de bouwkosten. De kwaliteit neemt fors toe, zeker als “as built” verantwoording moet worden afgelegd aan zowel opdrachtgever als aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan zich bij het functioneren van het systeem van erkende technische goedkeuring concentreren op de echt risicovolle handelingen, risicovol ten aanzien van het niet voldoen aan de regelgeving. De relatie bouwveiligheid en het toezicht op het bouwen is dan logisch en verantwoord belegd. Belangenverstrengeling over toezien op de kwaliteit kan zich niet voordoen. En wat te denken van lastenverlichting voor de overheid: beter én efficiënter toezicht en handhaving door standaardisering (bijv. ETG’s), her-organisatie (Omgevingswetgeving, RUD’s), verlichting toetsingsdruk als beloning voor bewezen zelfborging en garanties. Dus ook de leges kunnen voor het bouwkundige deel omlaag.

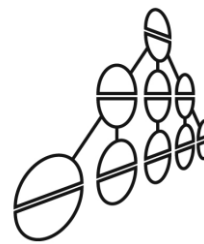
Bijkomend voordeel is ook dat de onmacht van de vraagzijde in het bijzonder die van de eindgebruiker helemaal niet hoeft te worden vergroot door nog veel meer bouwwerken toetsvrij te maken en de opdrachtgever daarbij uit te leveren aan de “grillen” van de bouwer. Dat is alleen nodig om het door het ministerie bedachte kostbare systeem met



kwaliteitsborgers en een toetsingsorganisatie betaalbaar te houden ten koste van de doelstelling van de wet: *gegarandeerde bouwkwiteit met een forse reductie van de faalkosten.*

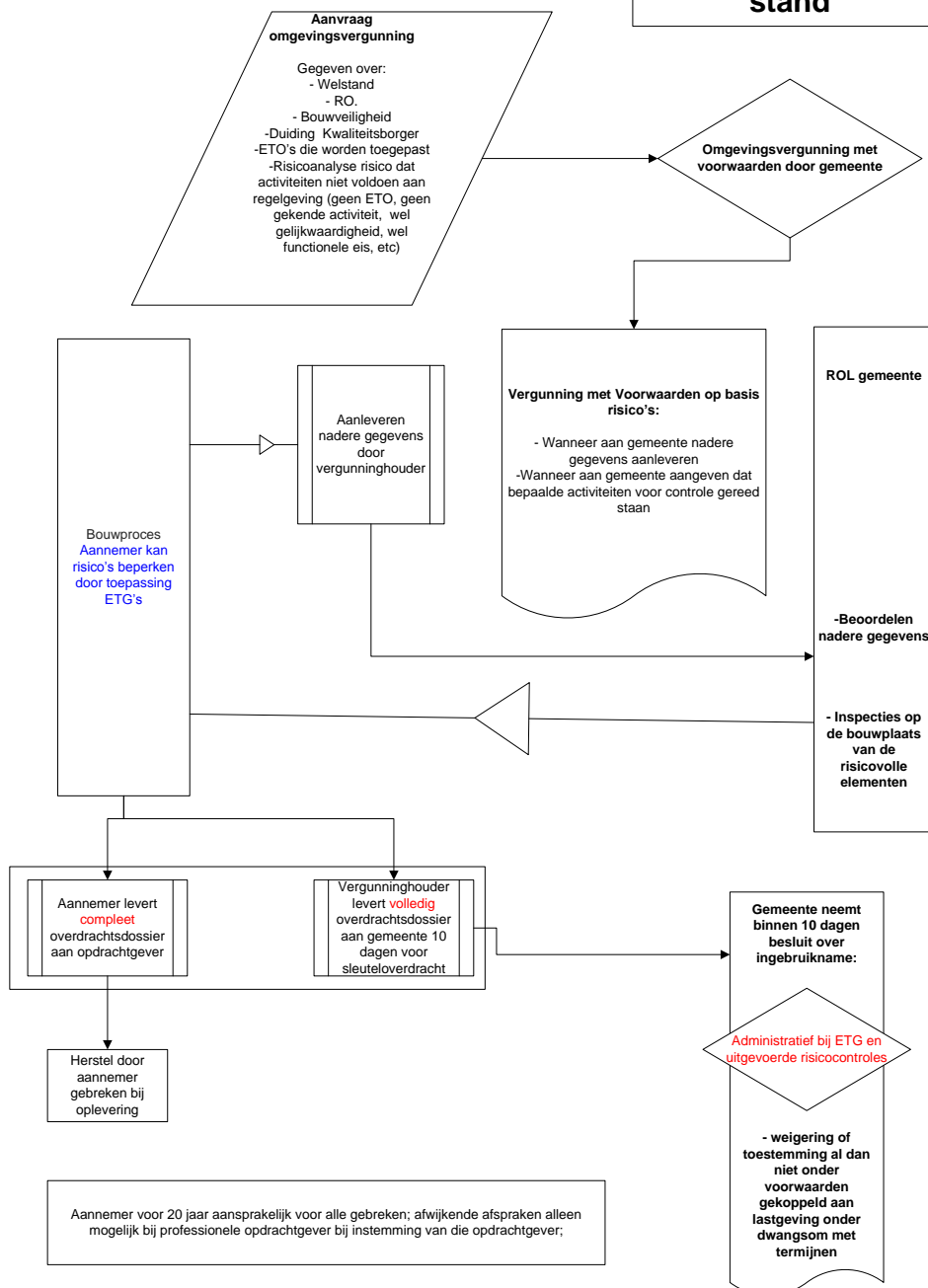
Schets van de aangepaste wetgeving

In bijgevoegd schema is de voor de hand liggende eindsituatie geschetst.



Gevol klassen overbodig; Bouwbesluittoetsvrij overbodig;
geen onafhankelijkheid kwestie

**ETG's komen
privaatrechtelijk tot
stand**



Figuur 1 – Ideale schema van beoogde Wet in samenhang met nog aan te passen AMvB