

REACTIE OP WETSVOORSTEL KWALITEITSBORGING IN DE BOUW

In kader consultatie ministerie BZK

5 september 2014

Inhoudsopgave

1.	Introductie.....	3
2.	Algemene reacties.....	4
2.1.	Scheve verhouding wet en AMvB	4
2.2.	Ontbrekende tijdslijn	4
2.3.	Gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven onvoldoende in beeld	4
2.4.	SMART geformuleerde eindtermen ontbreken	5
2.5.	Onvoldoende beschikbare instrumenten voor kwaliteitsborging	5
2.6.	Complexiteit en impact van nieuwe stelsel	6
2.7.	Beperkte verplicht aanbieden verzekering	6
3.	Specifieke reacties.....	7
3.1.	Inleiding	7
3.2.	Risico-klassen.....	7
3.2.1.	Bouwwerken vallend onder private kwaliteitsborging.....	7
3.2.2.	Risicoklassen.....	8
3.2.3.	Uitsluitend CC1 als risicoklasse 1.....	8
3.2.4.	Risicoklassen en proportionaliteit	9
3.2.5.	Kwaliteitsborging bij samengesteld project	9
3.2.	Samenhang	9
3.2.2.	Samenhang andere activiteiten.....	9
3.2.3.	Te overleggen bescheiden.....	10
3.3.	Rol van het bevoegd gezag	10
3.3.1.	Rol gemeenten	10
3.3.2.	Kwaliteitsborging.....	11
3.3.3.	Artikel 13 Woningwet.....	12
3.3.4.	Opleverdossier / gebouwdossier.....	12
3.4.	Rol van de bouwconsument	12
3.4.1.	Rol van aanvrager / vergunninghouder.....	12
3.4.2.	Openbaar register voor bouwconsumenten	13
3.5.	Nadere uitwerking van onderdelen nieuw stelsel	13
3.5.1.	Kwaliteitsborger voor het gehele traject.....	13
3.5.2.	Peildatum van toepassing zijnde versie van het Bouwbesluit.....	13
3.5.3.	Voorschriften instrumentbeheerder	14
3.5.4.	Prestaties instrumentbeheerder en kwaliteitsborger	14
3.5.5.	Landelijke kaders voor instrumentbeheerders en kwaliteitsborgers.....	14
3.5.6.	Landelijke toezichtorganisatie.....	15

1.Introductie

Deze notitie bevat de reactie van de Vereniging Bouw- en Toezicht Nederland (VBWTN) op het Voorstel van Wet inzake Kwaliteitsborging in de bouw (door ons afgekort vertaald als PKB). Het betreft de wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet in verband met de versterking van de positie van de bouwconsument en de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

In hoofdstuk 2 wordt een aantal algemene opmerkingen geplaatst bij het voorstel van wet en de Memorie van Toelichting, hoofdstuk 3 bespreekt een aantal specifieke reacties. Beide hoofdstukken kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zij moeten in samenhang worden beschouwd. Gezien de rol van de VBWTN hebben de reacties vooral betrekking op het publiekrechtelijke deel. Met deze notitie verwachten wij in vervolg op ons visiedocument “Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is” van 12 maart 2013 een verdere bijdrage te leveren aan het realiseren van een werkbaar nieuw stelsel.

2. Algemene reacties

2.1. Scheve verhouding wet en AMvB

Er is naar onze mening een scheve verhouding tussen de wet en de aangekondigde Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Essentiële delen van het stelsel horen o.i. voor een belangrijk deel in de wet te worden opgenomen. Het uitgebreid regelen van onderdelen in de AMvB vinden wij geen goede zaak. Het volgende hoofdstuk met specifieke reacties bevat delen van het nieuwe stelsel die volgens ons voor een belangrijk deel in de wet thuishoren, omdat zij de kaders bieden van het nieuwe stelsel. Uitwerking kan indien nodig plaatsvinden in de AMvB.

Mede gelet op andere privatiseringstrajecten gaan wij ervan uit, dat deze AMvB met inbegrip van de bijlagen, conform hetgeen in ons visiedocument wordt voorgesteld, in voorhang aan het parlement wordt voorgelegd, opdat de wijze waarop deze belangrijke verschuiving van publieke naar private verantwoordelijkheid de parlementaire aandacht kan krijgen die nodig is. Ook de VNG heeft gewezen op tal van ook voor gemeenten belangrijke gevolgen van de stelselwijziging, die raken aan essentiële aspecten van ons staatsbestel en de interbestuurlijke verhoudingen.

2.2. Ontbrekende tijdslijn

Zoals zojuist aangegeven heeft de stelselwijziging belangrijke gevolgen voor de gemeenten. Tegen deze achtergrond is er een sterkte behoefte aan een duidelijke tijdslijn met mijlpalen. Op basis van deze tijdslijn kunnen de gemeenten op een zorgvuldige wijze vorm en inhoud geven aan de gevolgen van de stelselwijziging voor de medewerkers en hun organisatie. Daarnaast is deze duidelijke tijdslijn ook erg belangrijk voor de private markt. Alleen al de tijd gemoeid met het scholen van private partijen in bouwregelgeving en kwaliteitsborging zijn processen van jaren. Met deze gevolgen mag niet lichtzinnig worden omgegaan. De nu voorgestelde tijdslijn kijkt uitsluitend naar de haalbaarheid van het juridische wetgevingstraject, maar kijkt niet naar de praktische realiseerbaarheid van de invoering van het stelsel. Wij vragen hiervoor expliciet aandacht anders komen we in een kwalitatieve neergang terecht die niet te keren is. Wij vinden dan ook dat dit op dit moment nog veel te weinig aandacht krijgt.

2.3. Gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven onvoldoende in beeld

De passages over de gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven en de financiële gevolgen baart ons zorgen. Er wordt nog geen relatie gelegd met het onderzoek naar de toekomstige financiering van de activiteit bouwen. Wel wordt verwezen naar de door ons als zeer slecht beoordeelde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) van Ecorys. Deze analyse maakt onvoldoende duidelijk wat de werkelijke gevolgen zijn op de niveaus waar het het straks toe doet. Daarbij wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat de gemeenten te maken krijgen met frictiekosten, die zij, zo lijkt het, zelf moeten financieren.

Wij pleiten voor een nieuwe impactanalyse van de stelselwijziging om de werkelijke consequenties op het juiste aggregatieniveau voor gemeenten, burgers en bedrijven in beeld te brengen. Daarbij mogen wat ons betreft ook de effecten van het nieuwe stelsel op bijvoorbeeld duurzaamheidsbeleid en innovatie niet ontbreken. Op basis van de resultaten van deze impactanalyse willen wij samen met het ministerie van BZK komen tot een gezamenlijk actieplan om de gevolgen voor gemeenten en medewerkers op te vangen. Minister Blok heeft in het Algemeen Overleg van 27 maart jl. aangegeven dat kwaliteit niet voor snelheid mag gaan. Vandaar onze oproep voor een heldere tijdslijn en impactanalyse op het juiste niveau. De menselijke maat van de stelselwijziging mag niet uit het oog worden verloren.

2.4. SMART geformuleerde eindtermen ontbreken

Het duale stelsel met een evaluatie na drie jaar is komen te vervallen. Er wordt nu gekozen om het nieuwe stelsel fasegewijs in te voeren, en wel door te starten met de bouwwerken met het laagste maatschappelijke risico. Wij pleiten ervoor om na een bepaalde periode na de start van de eerste fase een evaluatie te houden om te kunnen beoordelen of de resultaten bevredigend zijn en welke conclusies daaraan moeten worden verbonden. Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om vooraf de eindtermen te benoemen. Alleen als we vooraf SMART formuleren wanneer we de resultaten succesvol kunnen noemen en wanneer niet, de evaluatie daar efficiënt op inrichten door tussentijdse metingen en monitoring en zo nodig ook tussentijds bijsturen kunnen we aan het eind van de afgesproken periode daaraan bruikbare conclusies verbinden: niet alleen voor de eerste fase, maar ook voor de fasen die nog volgen.

5

2.5. Onvoldoende beschikbare instrumenten voor kwaliteitsborging

In relatie tot het vorige punt speelt onze constatering dat het nieuwe stelsel alleen maar zal werken als er (voldoende) instrumenten voor kwaliteitsborging beschikbaar komen. Hierbij doet volgens ons het dilemma zich voor tussen enerzijds het opzetten van een goed kader voor het nieuwe stelsel en anderzijds het bieden van ruimte aan marktpartijen om instrumenten met bijbehorende organisaties te ontwikkelen. Tot op heden zien wij een zeer beperkte hoeveelheid initiatieven om invulling te geven aan deze instrumenten en organisatie. En waar deze aanwezig zijn betreft dit met name voor de categorie woningbouw waar het risico beperkt is en door de herhalende opgaaf de kwaliteit in de bouw al redelijk hoog is. Dit baart ons grote zorgen, omdat de kans straks aanwezig is dat de wet- en regelgeving is aangepast, gemeenten hierop hebben geanticipeerd en vervolgens het private domein de nieuwe situatie onvoldoende tegemoet kan treden. Op dat moment is een traject ingezet dat onomkeerbaar is met als gevolg geen of onvoldoende borging van de bouwkundige kwaliteit. Daarbij komt nog, dat pas onlangs de eerste opleiding is ontwikkeld tot Bouwbesluitdeskundige bij marktpartijen, dit betekent dat alleen om die reden het nog een aantal jaren zal gaan duren totdat voldoende deskundigheid bij de markt aanwezig is om naast voldoende instrumenten ook voldoende capabel personeel beschikbaar te hebben.

2.6. Complexiteit en impact van nieuwe stelsel

De wettelijke aanpassingen zijn tot op heden beperkt, de AMvB zal zorgen voor de verdere uitwerking waarvoor in de Memorie van Toelichting en de adviezen van de landelijke kwartiermakers bouwstenen zijn terug te vinden. Ook hier doet zich volgens ons een dilemma voor, en wel tussen enerzijds het opzetten van een goed kader voor het nieuwe stelsel en anderzijds de complexiteit van het stelsel. De complexiteit van het nieuwe stelsel wordt steeds inzichtelijker. Enkele voorbeelden; er wordt een geheel nieuwe organisatie met eigen spelregels opgezet voor de kwaliteitsborging; in het voorstel van wet vindt een stapeling plaats van toezicht; de bouwconsument wordt in een bepaalde situatie gemaneuvreerd tussen het private en publieke domein. Wij willen ervoor waarschuwen om het nieuwe stelsel niet te complex te maken en de werkbaarheid vooral in het oog te houden. Aan het laatste schort het volgens ons op diverse onderdelen.

Daarbij is ook de impact van deze operatie binnen de gemeenten nog onvoldoende in beeld gebracht. Veel gemeenten hebben nog totaal geen zicht op wat er hen staat te veranderen. Er verdwijnen taken. Er komen taken bij, maar wat dit betekent kan pas worden vertaald in uren en fte als de inhoud van de AMvB geheel duidelijk is, en dat is onacceptabel. Er zijn veel onzekerheden. Zeker nu blijkt dat de wet VTH eerst strenge eisen aan de gemeentelijke organisatie gaat stellen, de inwerkingtreding hiervan nu onlangs is uitgesteld, en gelet op het wetsvoorstel Kwaliteitsborging in de bouw wellicht geheel wordt afgesteld voor bouwtaken, zijn veel gemeenten totaal de draad kwijt, en vindt al een onherstelbare sanering plaats binnen het BWT waardoor deze kennis als deze straks nodig is binnen de private markt, helemaal niet meer beschikbaar is.

2.7. Beperkte verplicht aanbieden verzekering

In het wetsvoorstel en Memorie van Toelichting wordt volgens ons het aanbieden van een verplichte verzekering te veel geënt op woningbouw. In 85% van de gevallen is dit in Nederland overigens reeds goed geregeld. De aandacht zou zich hierbij dan ook moeten richten op andere type bouwwerken. De hierbij betrokken bouwconsumenten moeten ook beschermd worden. Wij zijn daarbij overigens, op basis van reacties van deskundigen, geschrokken van de eventuele impact van het wetsvoorstel op de bestaande regelingen. Graag verwijzen wij naar eerdere opmerkingen over complexiteit en werkbaarheid van het nieuwe stelsel.

3. Specifieke reacties

3.1. Inleiding

De VBWTN heeft de reacties op het Voorstel van Wet zoveel mogelijk geordend naar thema i.c. onderwerp. Daar waar mogelijk wordt verwezen naar het artikel in het voorstel van wet.

3.2. Risico-klassen

In deze paragraaf is een aantal reacties terug te vinden op het fundament van het nieuwe stelsel, namelijk de bouwwerken die vallen onder private kwaliteitsborging en de daarbij behorende risicoklassen. De reacties hebben zowel betrekking op de aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) als op de Woningwet.

3.2.1. *Bouwwerken vallend onder private kwaliteitsborging*

Het voorstel van wet neemt de vergunningvrije bouwwerken als ondergrens. In ons visiedocument wordt dit als niet wenselijk geacht. Ook vergunningvrije bouwwerken moeten voldoen aan het Bouwbesluit. Het realiseren van private kwaliteitsborging op het gebied van de eisen uit hoofdstuk 2 t/m 6 van het Bouwbesluit heft feitelijk het verschil tussen vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerken op dit onderdeel op. Deze laatste categorie moet dan ook in onze opvatting in het nieuwe stelsel worden betrokken, zeker als er een combinatie plaatsvindt van bouwen onder kwaliteitsborging gecombineerd met vergunningvrij bouwen, en wel om een aantal redenen:

- De bouwkundige grens tussen vergunningvrij en vergunningplichtig is niet scherp te trekken.
- Sommige vergunningvrije bouwwerken zijn omvangrijker en technisch complexer, dan andere bouwwerken die echter door hun positie op de kavel vergunningplichtig zijn.
- Tijdens veel nieuwbouw wordt gelijktijdig gebruik gemaakt van vergunningvrije bouwonderdelen, waardoor een scheiding onmogelijk is.
- Het vergunningvrij bouwen wordt opgerekt en steeds grotere bouwwerken kunnen zonder ruimtelijke vergunning worden gerealiseerd.
- Het kan het niet zo zijn dat een architect of aannemer van een vergunningvrij bouwwerk of onderdeel bij wijze van spreken het Bouwbesluit voor het vergunningvrije deel aan zijn laars lapt, maar daarnaast opereert als houder van een erkenning, certificaat of accreditatie binnen het nieuwe stelsel bij vergunningplichtige bouwwerken.

Vanuit oogpunt van bescherming van het belang van de bouwconsument en om te komen tot een duidelijk stelsel is het daarom volgens ons van belang te komen tot een andere ondergrens. Daarbij is niet het onderscheid vergunningvrij of vergunningplichtig het vertrekpunt, omdat dit onderscheid namelijk is gebaseerd op ruimtelijke en niet op bouwtechnische gronden. De vraag die gesteld moet worden is welke bouwwerken vallen gezien hun maatschappelijke risico's op grond van bouwkundige kwaliteit onder de private kwaliteitsborging en welke niet. Vanuit dit oogpunt is het van belang om te komen tot het definiëren van een risicoklasse 0 waarin type bouwwerken zijn opgenomen die niet onder de private kwaliteitsborging vallen. Deze bouwwerken hebben geen tot een beperkt bouwkundig afbreukrisico.

3.2.2. Risicoklassen

Het onderscheiden van risicoklassen is een belangrijk fundament van het nieuwe stelsel. Verdere uitwerking vindt plaats in de genoemde AMvB. Wij vinden het van belang om ten aanzien van dit onderwerp te benadrukken dat gekomen moet worden tot een werkbare systematiek. De criteria op basis waarvan wordt bepaald in welke risicoklasse een bouwplan valt moeten eenvoudig zijn. Uitkomsten moeten niet multi interpreteerbaar zijn en reeds direct bij indiening van de aanvraag voor een ruimtelijke vergunning leiden tot discussie tussen bevoegd gezag en aanvrager. Kortom, de criteria moeten niet leiden tot een grijs gebied. Door bijvoorbeeld herkenbare type bouwwerken als vertrekpunt te nemen, aan te sluiten bij gegevens op het aanvraagformulier en risicoklasse-bepaling onderdeel te maken van Omgevingsloket online kan een bijdrage worden geleverd aan een systematiek die leidt tot klip en klare antwoorden.

Het voorstel van wet gaat niet in op wie de risicoklasse beoordeelt. Wij gaan er vanuit dat dit door het bevoegd gezag plaatsvindt in het kader van de volledigheidstoets voor de aanvraag ruimtelijke vergunning. Mocht blijken dat sprake is van een onjuiste risicoklasse dan wordt, zeker in fase 1 van het nieuwe stelsel, de aanvrager direct op achterstand gezet. Hij heeft immers bepaalde bescheiden (nog) niet uitgewerkt in de veronderstelling dat dit pas later hoefde. Tevens heeft hij reeds tijd en energie gestoken in het vinden van een kwaliteitsborger of in ieder geval een toe te passen instrument voor kwaliteitsborging. Ook als het stelsel volledig is ingevoerd kan het onjuist bepalen van de risicoklasse leiden tot een ander kostenplaatje voor de aanvrager. Dergelijke situaties versterken de positie van de bouwconsument niet. Bij een te complexe systematiek zal dit bovendien leiden tot toenemende vragen aan het bevoegd gezag of de toelatingsorganisatie over welke risicoklasse van toepassing is. Dit moet zoveel mogelijk voorkomen worden.

Essentieel daarbij is dat bij meningsverschillen over het classificeren van een bouwplan in een risicoklasse een duidelijke procedure beschikbaar moet zijn. Hierbij zien wij een rol weggelegd voor de toelatingsorganisatie zodat gekomen wordt tot een uniforme landelijke interpretatie. In het voorstel van wet moet worden bepaald of een onjuiste risicoklasse een weigeringsgrond is voor de ruimtelijke vergunning en daardoor onderwerp van bezwaar en beroep is. Wanneer dit het geval is zal dit iets betekenen voor de rol van de toelatingsorganisatie zoals wij die voor ons zien. Interpretatie wordt dan een kwestie van de gemeenten en het publieksrecht. Wij zijn hier geen voorstander van.

3.2.3. Uitsluitend CC1 als risicoklasse 1

Wij pleiten voor een invoering van het stelsel tot in eerste instantie uitsluitend de grenzen van CC1, de gevolgklasse laag risico volgens de Eurocodes. Europees gezien is er voor gekozen om uitsluitend ondergeschikte gebouwen waarbij de faalkans zeer laag is, zoals gebouwen voor de landbouw waar mensen normaal niet verblijven, onder CC1 te laten vallen. In Nederland is dit middels de Nationale Bijlage al opgerekt tot eengezinswoningen met maximaal 3 bouwlagen en industriegebouwen met twee bouwlagen. Hiermee accepteren wij in Nederland dus al een behoorlijk lager veiligheidsniveau voor deze gebouwen ten opzichte van de rest van Europa.

Aangezien wij met een geheel nieuw stelsel gaan werken, en daarmee ook een geheel nieuwe methode van kwaliteitsborging gaan werken, zal dit een grote mentaliteitsomslag in de bouwwereld (moeten) gaan veroorzaken. Deze omslag zal gepaard gaan met vallen en opstaan.

Wij zijn dan ook van mening dat voor de eerste fase uitsluitend bouwwerken vallende in de CC1 in aanmerking kunnen komen voor private kwaliteitsborging. Pas als na evaluatie, volgens de eerder genoemde SMART geformuleerde eindtermen, voldoende is bewezen een goede kwaliteitsborging te hebben ontwikkeld op deze CC1 categorie, kan een verdere verruiming naar meer risicovolle bouwwerken worden overwogen en geaccepteerd. Voor ons als VBWTN is dit dan ook een absoluut kernpunt in deze reactie, en accepteren wij ruimere invoering dan uitsluitend CC1 niet.

3.2.4. Risicoklassen en proportionaliteit

Buiten de hierboven aangehaalde voor ons maximale grens om mee te starten in de eerste fase is de afstemming van de risicoklassen met het principe van proportionaliteit van belang. Het uitgangspunt van het nieuwe stelsel is altijd geweest om de eisen aan de private kwaliteitsborging af te stemmen op de maatschappelijke risico's van een bouwwerk. Vandaar dat wij pleiten voor een systematiek waarbij de indeling van risicoklassen en de zwaarte van eisen aan private kwaliteitsborging één op één lopen. Met andere woorden, laat geen situaties ontstaan waarbij voor delen van een risicoklasse verschillende eisen gelden. Dit maakt de systematiek onnodig complex voor zowel private partijen, het bevoegd gezag als de toelatingsorganisatie.. Hiervoor kan het nodig zijn om meer risicoklassen te onderscheiden dan op dit moment voorzien. Dit geldt zeker voor het segment laag waar op dit moment circa 80% van de bouwwerken ondervalt. Er is sprake van een grote differentiatie aan bouwwerken in dit segment.

3.2.5. Kwaliteitsborging bij samengesteld project

In het voorstel van wet wordt uitgegaan dat per bouwplan één risicoklasse van toepassing is. Bouwprojecten kunnen echter uit verschillende bouwwerken of –activiteiten bestaan, die onder verschillende risicoklassen kunnen vallen. Zonder verdere afspraken betekent dit bijvoorbeeld dat bij het bouwplan sprake is van twee kwaliteitsborgers en twee instrumenten voor kwaliteitsborging. Dit leidt ons gezien samenhang en afstemming op bouwplanniveau een onwenselijke situatie. Het zou bovendien een prikkel kunnen vormen om gelet op de risicoklasse projecten qua aanvraag op te splitsen om zo een goedkopere vorm van kwaliteitsborging te kunnen toepassen. Het is volgens ons daarom van belang om duidelijk te regelen hoe het nieuwe stelsel op dat moment zal gaan werken. Als voorbeeld een samengesteld bouwwerk waar de woningen onder risicoklasse 1 zouden vallen, en de onderliggende parkeergarage onder een andere risicoklasse. Hiervoor moet altijd het principe gelden dat de hoogste risicoklasse leidend is voor het toe te passen instrument van kwaliteitsborging. Met andere woorden, als bijvoorbeeld een bouwplan valt onder zowel risicoklasse 0 als 1 dan is risicoklasse 1 van toepassing, als sprake is van risicoklasse 1 en 2 dan is risicoklasse 2 van toepassing etc.

3.2. Samenhang

In deze paragraaf is een aantal reacties terug te vinden over de samenhang tussen wet- en regelgeving waarvoor de gemeenten bevoegd blijven en de private kwaliteitsborging. De reacties hebben betrekking op de aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

3.2.2. Samenhang andere activiteiten

De private kwaliteitsborging richt zich op de eisen die het Bouwbesluit stelt aan het bouwwerk. De ruimtelijke vergunning biedt op grond van bestemmingsplan, welstandscriteria en omgevingsveiligheid het kader waarbinnen de private partijen te werk gaan. Die ruimtelijke vergunning is gewoon een omgevingsvergunning, die ook betrekking kan hebben op meerdere activiteiten dan alleen het bouwen of daarmee kan samenlopen, zoals sloopveiligheid, asbestverwijdering, bodemverontreiniging, cultuurhistorische waarden, milieubelasting, externe veiligheid, flora en fauna, effecten op de omgeving (bijvoorbeeld wind en sneeuw). Het betreft zowel thema's binnen als buiten de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar ook thema's wel of niet gerelateerd aan het Bouwbesluit. Die onderwerpen vallen grotendeels onder toetsing en toezicht door het bevoegd gezag, maar nu dit (deels) op afstand komt te staan van de uitwerking van het bouwplan en de uitvoering van het bouwwerk, is de vraag hoe deze samenhang bewaakt wordt. Het bouwwerk staat niet op zich, het effect op de omgeving en andere relevante thema's moet daarom goed belegd zijn.

Het voorstel van wet gaat hier niet op in, waardoor waarschijnlijk wordt verondersteld dat de huidige afstemmingsmechanismen in wet- en regelgeving de samenhang schijnbaar goed zullen blijven borgen. Voor een belangrijk deel kunnen wij hierin mee gaan. Dit betreft het deel van wet- en regelgeving dat geen impact heeft op het Bouwbesluit. Daar waar dit wel een impact kan hebben, zoals bij monumenten (relatie cultuurhistorische waarden), inrichtingen brandveiligheid en/of milieu-inrichtingen (specifieke bouwkundige eisen) kunnen volgens ons vraagtekens worden gesteld. Het is nu vaak het bevoegd gezag dat deze samenhang bewaakt, vorm en inhoud geeft. Voor private partijen is deze samenhang geen vanzelfsprekendheid. Verwacht wordt dat afstemming lastiger wordt. Voorkomen moet worden dat gemeenten en instrumentbeheerders allerlei eigen hulpconstructies gaan bedenken om hieraan het hoofd te bieden. Het is naar onze mening relevant dat gemeenten bijvoorbeeld wettelijk "ruimte" krijgen om in relatie tot andere activiteiten dan bouwen bijvoorbeeld in de beschikking ontheffingen of aanvullingen in relatie tot het Bouwbesluit op te nemen en dat de kwaliteitsborger wordt verplicht om hieraan het ontwerp en de uitvoering te beoordelen en ook aan te tonen dat hieraan wordt voldaan.

3.2.3. Te overleggen bescheiden

Het gevolg van het toevoegen van een lid aan artikel 2.10 heeft gevolgen voor de bescheiden die de aanvrager bij de aanvraag moet indienen. De bescheiden die moeten worden overlegd worden uitgewerkt in de Ministeriele Regeling Omgevingsrecht (Mor). In het voorstel van wet worden de gevolgen van het nieuwe stelsel voor de Mor niet genoemd. Daarbij zijn wij tevens vooral geïnteresseerd in de wijze waarop wordt omgegaan met het omgevingsveiligheidsplan. Om na te gaan of voldoende maatregelen worden genomen voor de veiligheid van de omgeving kan het noodzakelijk zijn om over onderliggende technische specificaties te beschikken. Specificaties die door de wijziging van de Mor niet meer bij een aanvraag voor een ruimtelijke vergunning hoeven te worden ingediend.

10

3.3. Rol van het bevoegd gezag

In deze paragraaf is een aantal reacties terug te vinden over de rol van het bevoegd gezag in relatie tot private kwaliteitsborging. De reacties hebben betrekking op passages uit de Memorie van Toelichting.

3.3.1. Rol gemeenten

De rol van het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel hinkt in de Memorie van Toelichting sterk op twee gedachten: een privaat domein met een openbaar karakter. In ons visiedocument pleiten wij voor een duidelijke scheiding: "als je er niet meer van bent, ben je er niet meer van". Bij de verdere uitwerking van het stelsel moet dit klip en klaar het uitgangspunt zijn om de doelstellingen ten grondslag liggend aan het nieuwe stelsel te kunnen realiseren. Ons standpunt is dat gemeenten alleen nog een rol hebben in het nagaan of conform de spelregels van de private kwaliteitsborging wordt gewerkt (proces- of systeemtoezicht). Gemeenten hebben geen enkele rol meer ten aanzien van de inhoud, namelijk de daadwerkelijke bouwkundige kwaliteit. Het stelsel moet zodanig zijn ingericht dat binnen het private domein bouwwerken worden gerealiseerd die voldoen aan het Bouwbesluit en dat bij geschillen dit binnen het private domein wordt geregeld.

In de Memorie van Toelichting en discussies over het nieuwe stelsel worden gemeenten op meerdere momenten het inhoudelijke traject ingetrokken. Voorbeelden zijn onder meer terug te vinden bij de gereedmelding door de kwaliteitsborger, bij de ingebruikname van een bouwwerk en handhaving tijdens de bouw. Dit vinden wij een slechte zaak. Door het bevoegd gezag de inhoud in te trekken komt daar de druk te liggen. Aangezien zij niet over informatie beschikt die gaat over de technische kwaliteit van het bouwwerk kan dit leiden tot hachelijke situaties met eventueel claims en schade ten gevolg. Een vergelijking met de weerswaarschuwingen van het KNMI kan hier als het ware worden getrokken: als er weerswaarschuwingen worden afgegeven en deze blijken niet te kloppen zegt iedereen waarom is de waarschuwing afgegeven; als er geen waarschuwing wordt afgegeven, maar dit had achteraf eigenlijk wel moeten gezien de hevigheid van de storm zegt iedereen waarom is er geen waarschuwing afgegeven.

Wij zijn er voorstander van om de taken en verantwoordelijkheden scherp neer te zetten en daarbij het principe “als je er niet meer van bent, ben je er niet meer van” strikt te hanteren. Het bevoegd gezag moet toezien of er:

- wordt gebouwd met een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat bij de risicoklasse past en wordt toegepast door een gerechtigd kwaliteitsborger (zowel in de fase van vergunningverlening als uitvoering);
- een verklaring dat het gerede bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit bij oplevering wordt overlegd;
- sprake is van een opleverdossier dat aan de gestelde inhoudseisen voldoet.

3.3.2. Kwaliteitsborging

Uit de vorige subparagraaf blijkt dat wij adviseren om de gemeenten wat ons betreft geen rol meer te laten spelen bij de ingebruikname i.c. de bouwtechnische toelating van een bouwwerk aan de bestaande voorraad. Dit is het gevolg van het consequent doortrekken van het nieuwe systeem waarbij de overheid uittreedt. Aangezien echter het motto is “de huidige voorraad is de voorraad van de toekomst” is het van belang dat in het stelsel van private kwaliteitsborging mechanismen worden ingebouwd die leiden tot de juiste bouwkundige kwaliteit bij toetreding tot de bestaande voorraad. In paragraaf 3.5. worden hiervoor bouwstenen aangereikt. Los van deze bouwstenen spelen in het wetsvoorstel een aantal aspecten een cruciale rol, die nu reeds aan de orde moeten worden gesteld. Het betreft in wezen de handhaving van het Bouwbesluit buiten de overheidsbemoedening:

- Definiëring begrip verborgen gebrek. Onder verborgen gebrek dient ook het gebrek te worden gebracht dat een bouwwerk of een onderdeel daarvan niet voldoet aan de eisen gesteld in hoofdstuk 2 t/m 6 van het Bouwbesluit. Bij nieuwbouw dan ook nieuwbouweisen.
- Artikel 7ac lid 2. Dit artikel moet zodanig privaats worden geregeld dat kans op “afkopen” van een lager bouwtechnisch niveau, dan op basis van het Bouwbesluit zou moeten worden gerealiseerd, niet mogelijk is. Aangezien het niet voldoen aan het niveau uit het Bouwbesluit geen economisch delict meer is volgens het wetsvoorstel zal ook hiervoor iets in het private domein moeten worden geregeld. Voorkomen moet worden dat overtreders “hun busje overspuiten en vrolijk weer verder gaan”.
- Artikel 7ac lid 2. Bij bestaande bouw, waarbij blijkt dat tijdens de bouw niet is voldaan aan de kwaliteitsborging en daardoor niet is gebouwd volgens nieuwbouweisen Bouwbesluit, moet indien het binnen het private stelsel niet kan worden hersteld het bevoegd gezag zich bij een eventuele aanschrijving na toelating tot de bestaande voorraad kunnen baseren op het 'rechtens verkregen niveau', en niet op de ondergrens 'voorschriften bestaande bouw'.
- Gelijkwaardigheden: De interpretatie van gelijkwaardigheden moet conform het gestelde in ons visiedocument geregeld worden binnen het private domein.

Tevens verwijzen wij naar ons visiedocument waarin een element is opgenomen dat ook een bijdrage kan leveren aan de kwaliteitsborging. Er wordt voorgesteld om bij bouwwerken met groot maatschappelijk risico

door de gemeenten extra kwaliteitsborging te eisen: een extra slot op de deur. Spelregels hiervoor zouden wat ons betreft in de wet moeten worden opgenomen.

3.3.3. Artikel 13 Woningwet

De gemeenten komen pas op bouwkundig gebied in beeld bij het toezicht en handhaving van de bestaande voorraad in de gebruiks- en beheerfase (artikel 13 Woningwet). Vanuit deze achtergrond moet het duidelijk zijn wat het van rechtens verkregen niveau bij werken onder kwaliteitsborging is.

3.3.4. Opleverdossier / gebouwdossier

De wijze waarop kwaliteiten transparant en verifieerbaar worden gemaakt wordt overgelaten aan de instrumentbeheerders stelt de Memorie van Toelichting. Waaraan de inhoud van een opleverdossier moet voldoen wordt geanalyseerd via een apart project. De vraag die wij hierbij stellen is hoe de verbinding tussen beiden wordt gelegd, zodat gekomen wordt tot opleverdossiers die voldoen aan een bepaalde kwaliteit en op een centrale plek raadpleegbaar zijn. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat kwaliteitsborgers bij toepassing van een instrument zelf een dossier opbouwen dat uiteindelijk bij oplevering wordt “geconverteerd” naar een landelijk gestandaardiseerd opleverdossier. Daarbij is het dan wel van belang om als voorschriften op te nemen de minimale gegevensset die moet worden aangeleverd. Het betreft dan niet zo zeer de concrete documentnamen, maar de bescheiden die een bepaald inzicht moeten geven. Hierbij kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd naar de huidige indieningsvereisten zoals vastgelegd in de Mor, en die betrekking hebben op het Bouwbesluit.

3.4. Rol van de bouwconsument

12

In deze paragraaf is een aantal reacties terug te vinden over de rol van de bouwconsument in relatie tot private kwaliteitsborging. De reacties hebben betrekking op passages uit de Memorie van Toelichting.

3.4.1. Rol van aanvrager / vergunninghouder

De aanvrager c.q. vergunninghouder wordt in het nieuwe stelsel de schakel tussen het publieke en private domein. Dit blijkt uit meerdere passages. Hij selecteert bijvoorbeeld het toe te passen instrument voor kwaliteitsborging en de bijbehorende kwaliteitsborger. Hij levert de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Hij moet eventuele vragen van het bevoegd gezag beantwoorden of doorspelen als er twijfels over de kwaliteit zijn. Na gereedmelding is de aanvrager c.q. vergunninghouder (als eigenaar) het eerste aanspreekpunt.

Wij stellen ons de vraag of dit, zeker bij niet professionele opdrachtgevers, zal gaan werken. De bouwconsument moet zelf intensief aan de slag om zijn positie te versterken, maar is vaak niet in staat om dit te doen. Hij is onvoldoende op de hoogte van de regels, neemt juist andere partijen in de arm om zaken voor hem te regelen e.d.. In principe zou de kwaliteitsborger de bouwconsument moeten ontzorgen als het gaat om de bouwtechnische kwaliteit. Echter, bij bouwwerken met een beperkt maatschappelijk risico kan de kwaliteitsborger de architect of aannemer zijn. In de memorie staat onder 4.3 de volgende passage: *Wanneer de kwaliteitsborger constateert dat niet conform de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, kan hij de vergunninghouder vragen de bouw stil te (laten) leggen totdat aan die voorschriften is voldaan.* Hier wordt dus voorgesteld dat bij de toepassing van een erkenningsregeling de aannemer zijn eigen werk gaat stilleggen. Deze zelfkastijding zal natuurlijk nooit plaatsvinden. Op dat moment ligt belangenverstrengeling op de loer en komt de positie en daadkracht van de instrumentbeheerder om de hoek kijken. Door de aanvrager c.q. vergunninghouder als schakel te beschouwen ontstaat de kans dat de kwaliteitsborger zich kan verschuilen.

Vooraf niet professionele opdrachtgevers zullen moeite hebben om zaken aan kwaliteitsborgers voor te leggen en zijn in de meeste situaties geen gelijkwaardige gesprekspartner. Wij pleiten dan ook voor een stelsel waarbij kwaliteitsborgers en instrumentbeheerders meer een scharnierfunctie krijgen. De scharnierfunctie is de stok achter de deur en moet voorkomen dat kwaliteit een papieren tijger wordt. Een situatie waarin wij in ons visiedocument voor hebben gewaarschuwd.

3.4.2. Openbaar register voor bouwconsumenten

Wij betwijfelen of de bouwconsument op de aangegeven wijze gebruik zal gaan maken van het openbaar register. Met het openbaar register kan het nieuwe stelsel niet klantvriendelijk worden gemaakt. De bouwconsument denkt in de meeste situaties namelijk niet in termen van risicoklassen en instrumenten voor kwaliteitsborging. Hij is meer gebaat bij een marktplaatsachtige benadering in termen van: ik wil een kleine loods (als voorbeeld) bouwen, wie kan mij uit de regio daarbij van dienst zijn, hoe zijn de ervaringen van anderen met dit bedrijf en kan dit bedrijf mij van A tot Z helpen of heb ik daar nog andere bedrijven bij nodig. Dit is een geheel andere benadering dan een register om te checken of een bedrijf / persoon gerechtigd is om te werken met een bepaald instrument voor kwaliteitsborging. Tegen deze achtergrond willen wij waarschuwen om het openbaar register voor verschillende, uiteenlopende, doeleinden op te zetten. Het openbaar register schiet dan haar doel voorbij. Het openbaar register moet primair een actueel register voor iedereen zijn om na te gaan of een bedrijf / persoon gerechtigd is met een bepaald instrument te werken. Wij zijn benieuwd hoe dit openbaar register actueel wordt gehouden. Daarnaast kunnen toepassingen draaien om voor de bouwconsument gegevens op een marktplaatsachtige wijze te ontsluiten. Voor deze toepassingen zijn andere gegevens van belang dan in de Memorie van Toelichting aangegeven, zoals adres en contactgegevens van het bedrijf, het type bedrijf (aannemer, architect, bouwkundig adviesbureau e.d.) en reviews van anderen. Het opzetten van dit soort toepassingen is volgens ons geen taak van de toelatingsorganisatie.

13

3.5. Nadere uitwerking van onderdelen nieuw stelsel

Tegen de achtergrond van de vorige paragrafen achten wij het noodzakelijk dat er in de wet gekomen wordt tot een expliciete uitwerking van een aantal onderdelen. Deze onderdelen worden aansluitend besproken. Het betreft aanpassingen van de Woningwet.

3.5.1. Kwaliteitsborger voor het gehele traject

In ons visiedocument wordt gepleit voor het adequaat organiseren van het gehele traject (van ontwerp tot oplevering). In de discussies over het nieuwe stelsel is aangegeven dat sprake zal zijn van één kwaliteitsborger voor een bouwplan. In het voorstel van wet komt dit niet aan de orde.

3.5.2. Peildatum van toepassing zijnde versie van het Bouwbesluit

Het voorstel van wet gaat niet in op de peildatum van toepassing zijnde versie van het Bouwbesluit. Dit is wat ons betreft wel noodzakelijk. Er worden namelijk regelmatig de nodige wijzigingen in het Bouwbesluit aangebracht. Er moet duidelijkheid komen over welke versie van het Bouwbesluit wanneer van toepassing is. In het huidige stelsel geldt de datum van indiening van de aanvraag als uitgangspunt. In het nieuwe stelsel lijkt dit niet langer van toepassing te kunnen zijn, immers de uitwerking van de technische kwaliteit zal vaak pas na verstrekken van de ruimtelijke vergunning plaatsvinden. Bovendien ligt de focus op de kwaliteit van het gerede eindproduct. Dit betekent dat de technische kwaliteit voor een deel ook pas in het werk worden gerealiseerd.

Voor alle betrokken partijen is het van belang dat duidelijk wordt hoe in het nieuwe stelsel met de peildatum wordt omgegaan.

3.5.3. Voorschriften instrumentbeheerder

In het voorstel van wet wordt aangegeven dat voorschriften worden gesteld aan instrumenten voor kwaliteitsborging. Er wordt niet gesproken over voorschriften aan instrumentbeheerders. Wij kunnen ons indenken dat ook op dit gebied voorschriften geformuleerd moeten worden zoals bijvoorbeeld over onafhankelijkheid en onpartijdigheid, reality-checks en deskundigheid. Wij stellen voor deze voorschriften op te nemen in de wet.

3.5.4. Prestaties instrumentbeheerder en kwaliteitsborger

In het voorstel van wet worden de taken van de toelatingsorganisatie uitgewerkt. Wij vinden het een gemis dat de prestaties van de overige betrokken instanties niet zijn uitgewerkt. Hierbij doelen wij op de prestaties van zowel de instrumentbeheerder als kwaliteitsborger. Een goede uitwerking leidt tot duidelijkheid over de relatie tot het bevoegd gezag. De scheiding tussen het private en publieke domein wordt daardoor voor iedereen expliciet en er wordt een start gemaakt met verwachtingenmanagement.

Als voorbeeld kan de kwaliteitsborger dienen. De taken van de kwaliteitsborger worden genoemd in paragraaf 2.2 van de Memorie van Toelichting. Opvallend daarbij is de strekking van de voetnoot. Hier is sprake van een volwaardige taak van de kwaliteitsborger, namelijk het toetsen van het ontwerp. In ons visiedocument is aangegeven dat van de kwaliteitsborger ook wordt verwacht dat de relatie tussen ruimtelijke vergunning en ontwerp wordt beoordeeld en dat bij bouwen in afwijking van de ruimtelijke vergunning de kwaliteitsborger een signaalfunctie heeft. Eén en ander pleit voor een strakkere omschrijving van de prestaties te leveren door de kwaliteitsborger. Zeker gelet op het eerder aangehaalde gebrek aan kennis van de bouwregelgeving binnen de private markt is dit ons een grote zorg.

3.5.5. Landelijke kaders voor instrumentbeheerders en kwaliteitsborgers

Kwaliteitsborgers en instrumentbeheerders dienen over instrumenten te beschikken om te kunnen ingrijpen. Wij stellen voor om te komen tot een landelijke sanctiestrategie voor de private kwaliteitsborging. Aan deze strategie moeten alle kwaliteitsborgers en instrumentbeheerders zich houden. De implementatie van deze strategie is een beoordelingsgrond om instrumenten toegelaten te krijgen. Door het opstellen van deze strategie wordt tevens duidelijk waar het private domein wat betreft “de eigen broek ophouden” stopt en waar het publieke domein start. Essentieel daarbij is te komen tot een sanctiestrategie gericht op specifieke projecten en wel door het volgende. Genoemd wordt namelijk dat het mogelijk is dat tijdens de bouw de instrumentbeheerder zijn toestemming aan de kwaliteitsborger intrekt, of dat de toelatingsorganisatie de toelating van dat instrument intrekt. De vraag is hierbij hoe dit te realiseren is als bijvoorbeeld een (grote) aannemer op tal van plaatsen in het land projecten heeft. En mocht een instrument worden ingetrokken betreft dit wellicht projecten in het kwadraat. Op papier klinkt dit aardig, maar in de praktijk is dit absoluut niet realiseerbaar gelet op de enorme bedragen die hier mee gemoeid zijn. Deze handelswijze zou in het huidige stelsel van rechtspersonen in ons land er ook toe kunnen leiden dat kwaliteitsborgers voor ieder project een eigen rechtspersoon gaan oprichten. Zeker nu er op geen enkele wijze in het nieuwe stelsel wordt gewerkt aan een vorm van hoofdelijke aansprakelijkheid.

Daarnaast pleiten wij voor een landelijk communicatieprotocol voor met name kwaliteitsborgers en instrumentbeheerders. Het betreft dan vooral het op een eenduidige wijze regelen van essentiële communicatiemomenten tussen het bevoegd gezag, aanvrager / vergunninghouder, kwaliteitsborger, instrumentbeheerder en toelatingsorganisatie. De implementatie van dit protocol zou wat ons betreft ook een beoordelingsgrond moeten zijn om instrumenten toegelaten te krijgen. Door het opstellen van dit protocol wordt duidelijk wie wanneer op welke wijze met welke gegevens wordt geïnformeerd.

Ook pleiten wij, conform ons visiedocument, voor het formuleren van een minimum toets- en toezichtniveau om te zorgen dat de uitwerking van de transparante kwaliteit door instrumentbeheerders niet door een bepaalde ondergrens zakt en dat de waarde van een verklaring en opleverdossier aan het einde van het proces vergelijkbaar zijn.

Het realiseren van een eenduidige set landelijke afspraken werkt voor alle betrokken instanties het meest efficiënt en effectief. Voorkomen moet worden dat iedere instrumentbeheerder eigen regels opstelt en dat bevoegde gezagen worden geconfronteerd met verschillende werkwijzen. Het uitgangspunt is dat de overheid kaders stelt, de genoemde sanctiestrategie, het communicatieprotocol en het minimum kwaliteitsniveau zijn naar onze mening essentiële kaders.

3.5.6. Landelijke toezichtorganisatie

Graag willen wij de landelijke inspectiedienst zoals verwoord in ons visiedocument onder de aandacht brengen. Met een dergelijke inspectiedienst kan volgens ons het toezicht efficiënt en effectief worden georganiseerd. Deze inspectiedienst zien wij als een aparte kamer bij de toelatingsorganisatie. De inspectiedienst is verantwoordelijk voor de reality-checks op het gebruik van de instrumenten voor kwaliteitsborging. Deze reality-checks vormen een belangrijke rol in het monitoren van het nieuwe stelsel en haar effecten. Onze inschatting is dat zeker in het begin van het nieuwe stelsel het aantal reality-checks omvangrijk zal zijn en de resultaten daarvan gebruikt kunnen worden om kwaliteitsborgers en instrumentbeheerders te ondersteunen het nieuwe stelsel op te zetten en aan te scherpen.