

KWALITEITSBORGING VOOR DE BOUW – VAN DE REGEN IN DE DRUP?

Delft, 3 juli 2017

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

De brand in de Londense Grenfell Tower heeft in Nederland de nieuwe wet “Kwaliteitsborging voor de bouw” in de schijnwerpers geplaatst. Kan dit ook in Nederland gebeuren? En.. helpt die nieuwe wet om dergelijke calamiteiten te voorkomen en inderdaad de kwaliteit in de bouw te borgen? Ja, die wet zoals door de Tweede Kamer geamendeerd en aangenomen helpt inderdaad. Echter, het effect wordt voor een belangrijk deel weer tenietgedaan in de tevens nu voorliggende Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin de amendementen en aangenomen moties ambtelijk zijn gemaltraiteerd. Door dat ambtelijke gemodder wordt niet alleen het gemeentelijke bouw en woningtoezicht, inclusief brandweer, tandoeloes gemaakt, maar ook wordt daarvoor in de plaats de figuur van een private “kwaliteitsborger” in de startblokken gezet die geen enkele publiekrechtelijke verantwoording draagt en tegen betaling door de opdrachtgever, die ook de aannemer kan zijn die het werk uitvoert, geacht wordt de kwaliteit in de bouw te dienen. Dan komen we dicht in de buurt van het commentaar van The Guardian op de Londense brand; *“Building Control Departments in councils have been left toothless and eviscerated while the authority of fire officers and architects has been weakened in favour of profit”*.

Waarom deze wet? Het wordt in Nederland normaal gevonden dat in de bouw prijs 10 tot 15% faalkosten, verwerkt in de eenheidspreisen 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 nieuwe 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 ambtelijke AMvB schrijvers zouden volgen.

De gedachtelijn die ook de Tweede Kamer heeft gevolgd is dat de aannemer 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 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 oplossing (ETO). De aannemer kan ook een volledig doordacht en goedgekeurd standaard concept ontwikkelen en dat in de markt zetten (een ETO van het totaal). Een aannemer 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. “LEGO-lisering”, wordt het ook wel genoemd. Het is een beproefd concept dat in de bouw voor 80% van de bouwactiviteiten in praktijk kan worden gebracht.

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 een risicoanalyse te worden overhandigd aan de Gemeente die daarmee moet instemmen. 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. Bouwactiviteiten volgens ETO vallen buiten de 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. De Gemeente kan ingebruikname verbieden als de kwaliteit niet overtuigend in het opleveringsdossier is aangetoond.

De Tweede Kamer heeft ook unaniem een motie aangenomen om de totstandkoming van de ETO te stimuleren. Een motie die blijkens 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 bouwkwiteit neemt fors toe, de risico's voor aannemer en consument/eindgebruiker zullen heel beperkt zijn. Per gevolg kan de verzekeringspremie laag blijven. De bemoeienis van het bevoegd gezag met 80 % van de bouwactiviteiten kan beperkt blijven tot een administratieve toets “as built” of de ETO's correct zijn toegepast. De bouwleges kunnen daarom ook omlaag. Het toets- of vergunningsvrij maken van bouwactiviteiten die nu nog vergunningsplichtig zijn is ook al niet meer nodig. De burger weet dat over de elementaire veiligheids-, gezondheids-, bruikbaarheids- en milieuaspecten van bouwen door een objectieve dienst wordt gewaakt, al dan niet bijgestaan door regionale experts.

Wat heeft de Tweede Kamer dus “gecorrigeerd” in het wetsontwerp en waar komt de kennelijk moeilijk te corrigeren ambtelijke visie neergelegd in de AMvB weer vrolijk op terug; de wijze waarop de naleving van de publiekrechtelijke regelgeving getoetst wordt. Deze AMvB ligt op dit moment bij de Tweede en Eerste Kamer. De Tweede Kamer kan niet anders dan constateren dat de voorliggende AMvB niet correspondeert met de geamendeerde en van unanieme moties voorziene wet . Dan moet de voorbereidende commissie wel terugkomen op haar besluit van 20 juni waarbij de nieuwe Tweede Kamerleden onvoldoende

in de gaten hebben gehad dat de AMvB geheel niet in lijn is met de aangenomen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen”. Gezien de huidige demissionaire status van het kabinet kan de Kamer besluiten dit onderwerp “controversieel” te verklaren, dan wel te verzoeken de AMvB op de bedoelde punten in overeenstemming met de motie en amendementen aan te passen.

In de Eerste Kamer ligt de wet voor. De Eerste Kamer kan vaststellen dat een deel van de wet (handelend over een op te richten ZBO “toelatingsorganisatie” en “kwaliteitsborgers”) een inbreuk vormt op de staatsrechtelijke status van Gemeenten en kennelijk tot praktische bezwaren bij veel betrokkenen leidt. Uitgevoerde experimenten vormen daarvan het bewijs. Dit in tegenstelling tot het overige deel van de wet dat algemene waardering ontmoet. De Eerste Kamer kan om die reden de wet en de AMvB controversieel verklaren dan wel de minister om een nouvelle verzoeken om dit probleem op te lossen. Het alternatief, de wet verwerpen, is minder aantrekkelijk gezien de evidente voordelen (en gezien de mogelijkheid van de Tweede Kamer om de AMvB “bij te stellen”).