



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. drs. S.A. Blok

Amsterdam, 28 september 2016

Kenmerk: Wkb 160928-41
Betreft: Internetconsultatie besluit
Kwaliteitsborging voor het bouwen

Geachte minister Blok,

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, de Federatie grote monumentengemeenten, het netwerk Provinciale Steunpunten cultureel erfgoed EOS en de Federatie Instandhouding Monumenten maken graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op de Algemene Maatregel van Bestuur bij het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen legt een grotere verantwoordelijkheid voor de technische bouw kwaliteit – en daarmee de aansprakelijkheid bij falen – neer bij de bouwondernemer. Onze organisaties onderschrijven dat streven, maar menen dat in het voorgestelde stelsel een onbalans ontstaat tussen de private en de publieke verantwoordelijkheid. Het stelsel kent (onbedoeld) onacceptabele risico's voor de cultuurhistorische component van ruimtelijke kwaliteit, een publieke verantwoordelijkheid bij uitstek. Monumenten zouden van het stelsel uitgesloten moeten worden. Daarnaast dient de introductie van 'bouwbesluittoetsvrije bouwwerken' vergezeld te gaan van een verklaring van de vergunningaanvrager dat normconform gebouwd wordt.

1. Inleiding

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit heeft als deelnemer in de informele 'klankbordgroep bevoegd gezag' de afgelopen jaren de ontwikkelingen rond de wet kwaliteitsborging voor het bouwen nauwgezet gevolgd. Wij achten het een goede ontwikkeling dat de onbalans die in het verleden is ontstaan, waarbij de overheid in enkele gevallen aansprakelijk en verantwoordelijk werd gesteld voor fouten die primair aan private ondernemers zijn toe te rekenen, wordt rechtgetrokken.

In het voorgestelde stelsel slaat de balans echter naar de andere zijde door, waardoor de overheid niet langer in staat is om zijn publieke verantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid in het publieke domein en voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving (daaronder begrepen de cultuurhistorische waarden), naar behoren invulling te geven.

2. Risico's voor monumenten

Reeds in een vroeg stadium¹ hebben de Federaties Ruimtelijke Kwaliteit en Grote Monumentengemeenten u gewezen op de risico's die de stelselwijziging kan hebben voor de restauratie van gemeentelijke en rijksmonumenten. Die zorgen hebben geleid tot nadere uitleg van het stelsel, maar niet tot aanpassing.

De 'onlosmakelijke verbinding' die in de Wabo bestaat tussen de 'monumentenvergunning' en de vergunning voor het bouwen, is er niet voor niets. Het scheiden van dat wat onlosmakelijk is, brengt onzes inziens te grote risico's mee, die tot dusverre in de stelselwijziging niet gepareerd worden met maatregelen om die risico's te vermijden. Wij zien dan ook geen heil in de nu reeds aangekondigde structurele scheiding van een 'technische bouwvergunning' en een 'omgevingsplanvergunning' waarmee in het stelsel van de Omgevingswet de nu in de WKB ingezette koers wordt bestendigd.

Bij monumenten is per definitie de bouwtechniek onderdeel van de beleidsmatige bescherming op basis van de Omgevingswet en het omgevingsplan. Het scheiden van die twee is geforceerd, en maakt het voor de overheid moeilijk, zo niet onmogelijk, om de publieke verantwoordelijkheid waar te maken.

Het is eerder regel dan uitzondering dat bij monumentenrestauraties tijdens de bouw het werk moet worden aangepast op grond van bouwhistorische verrassingen. Weliswaar garandeert het Wkb stelsel dat de vergunning voor de monumentenactiviteit boven de vergunning voor de bouwtechniek gaat, maar er zijn geen waarborgen voor het tijdig signaleren van bouwhistorische verrassingen, terwijl er wel prikkels zijn om bouwhistorische vondsten te verhullen en te verzwijgen. In de eisen die aan kwaliteitsborgers gesteld worden ontbreekt ten onrechte cultuurhistorische of bouwhistorische kennis.

Aan de andere kant verzwakt het stelsel de positie van de gemeente. Door het wegvallen van bouwtechnische en –constructieve kennis bij de afdelingen bouwtoezicht is de erfgoed-ambtenaar – zo hij al op de hoogte raakt van bouwhistorische verrassingen – niet in een positie om voorgestelde bouwtechnische aanpassingen op hun (constructieve) merites te beoordelen. Hetzelfde geldt voor de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit. Op deze manier is het kiezen voor maatwerk met optimale en gelijkwaardige oplossingen bijna onmogelijk.

¹ Brief van 14 oktober 2014 met kenmerk "A 141013-kwaliteitsborging"

Daarnaast zijn de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor monumenteneigenaren niet bekend. De verwachting is dat de kosten aanzienlijk hoger worden ten opzichte van de huidige legeskosten, waardoor het clandestien uitvoeren van werkzaamheden en bijbehorende de risico's op het verlies van monumentale waarden toenemen.

Verlies van cultuurhistorische waarden kan niet meer ongedaan gemaakt worden. Wat verloren is, is definitief weg. Dat maakt het veranderen van een beschermd monument een risicovolle bezigheid, die terecht door de wetgever met vele waarborgen is omgeven. De risico's zijn wellicht van een andere orde dan gezondheidsrisico's of veiligheidsrisico's, maar niet minder serieus.

Nu de bezwaren van onze Federaties niet zijn weggenomen door aanpassingen of extra waarborgen in wet en AmvB, pleiten wij ervoor om de beschermde monumenten in dit stadium niet onder de private kwaliteitsborging te brengen. Het is aanbevelenswaardig een private ondernemer meer verantwoordelijkheid te geven in het borgen van kwaliteit, echter bij beschermde monumenten zou actief overleg vooraf en aansluitend toezicht tijdens de uitvoering van de werkzaamheden een taak van de (lokale) overheid moeten blijven.

Wij stellen voor om aan artikel 1.35 van het besluit kwaliteitsborging een lid toe te voegen dat luidt:

4. Het eerste lid is niet van toepassing op rijksmonumenten en op monumenten die op grond van een gemeentelijke of provinciale verordening worden beschermd.

Het in dit stadium uitzonderen van beschermde monumenten biedt de gelegenheid om, op basis van ervaringen, monitoring en evaluatie met het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging tot komen tot waarborgen in de sfeer van eisen aan kwaliteitsborgers, eisen die het bevoegd gezag kan stellen aan het instrument dat voor verbouwingen aan monumenten toelaatbaar is, en garanties op het signaleren en melden van waardevolle vondsten: waarborgen die onze zorgen in belangrijke mate zouden wegnemen.

3. Bouwbesluittoets vrije bouwwerken (artikel II B)

De introductie van een groep bouwbesluittoetsvrije bouwwerken heeft in beginsel niets te maken met het stelsel van private kwaliteitsborging. Immers, bij de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken is, net als bij het vergunningvrij bouwen, nu juist geen borging van kwaliteit voorzien.

Bij deze nieuwe categorie bouwwerken behoudt de (gemeentelijke) overheid de bevoegdheid om op grond van strijd met redelijke eisen van welstand of strijd met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te weigeren. Dat is uiteraard een verstandige keuze. In de argumentatie voor het introduceren van deze categorie bouwwerken wordt opgemerkt dat het merkwaardig is dat er een bouwtechnische toets

plaatsvindt op een bouwwerk aan de straatzijde, terwijl datzelfde bouwwerk aan de achterzijde van een gebouw niet bouwtechnisch wordt getoetst.

Dat is echter minder merkwaardig dan kennelijk door het ministerie wordt verondersteld. Immers, de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid weegt in het publieke domein veel zwaarder dan in het min of meer private domein van het achtererf. Die publieke verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot aspecten van ruimtelijke kwaliteit, maar strekt zich ook uit tot de omgevingsveiligheid. Loszittende rolluiken, ondeugdelijke zonwering, neervallende zonnepanelen: van de overheid wordt terecht verwacht dat gebruikers van het publieke domein niet de dupe worden van de gevolgen daarvan. Die verantwoordelijkheid is in het private achtererf duidelijk een andere.

Een recente quick scan van de gemeente Utrecht naar de effecten van het vergunningvrije bouwen toont de wenselijkheid aan van een gedegen vervolgonderzoek. Dat onderzoek zou inzicht moeten geven in de populariteit van vergunningvrij bouwen (in hoeverre voldoet het aan een behoefte, welk type bouwwerken zijn het meest frequent, waar zijn verfijningen gewenst?), maar ook in de vraag hoe vaak gebouwd wordt in strijd met de bouw- en milieutechnische eisen, wat de effecten zijn op de ruimtelijke kwaliteit (stedenbouw, publieke ruimte, landschapsschoon en welstand), en hoeveel illegale bouwwerken er zijn gebouwd (in de onterechte veronderstelling dat ze vergunningvrij zouden zijn).

De signalen uit de quick scan, dat veel van deze vergunningvrije bouwwerken niet voldoen aan het bouwbesluit en dat er een verhoogd aantal illegale bouwsels tussen zit, zou een waarschuwing moeten zijn om niet zonder meer dezelfde activiteit in het publieke domein toe te staan. Op zijn minst is het gewenst dat bij de vergunningaanvraag van deze nieuwe categorie bouwwerken een ondertekende verklaring wordt overgelegd dat normconform gebouwd wordt.

Hoogachtend,

F. ten Cate, directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit

K. Westerink, voorzitter Federatie Grote Monumentengemeenten

L. Endedijk, voorzitter Federatie Instandhouding Monumenten

M. van Bleek, namens het netwerk van Provinciale Steunpunten EOS