

Betreft: **Reactie Bouwend Nederland op Ontwerp besluit Kwaliteitsborging voor het bouwen (internetconsultatie)**

Datum overleg: 29 september 2016

Inlichtingen: Han de Groot (beleidsadviseur)
t +31 (0)79 3 252 128 e h.degroot@bouwendnederland.nl

Inleiding

Op 18 juli 2016 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Besluit “kwaliteitsborging voor het bouwen” en de bijbehorende nota van toelichting via internet ter consultatie aangeboden. Graag maakt Bouwend Nederland gebruik van de geboden mogelijkheid om op het ontwerp besluit te reageren. In deze notitie is onze reactie op hoofdlijnen weergegeven.

Opmerking vooraf

- Bouwend Nederland is van mening dat de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het Besluit (AmvB) en de nog op te stellen Ministeriële regeling (MR) op een integrale wijze beoordeeld moeten worden. Om deze reden pleiten wij ervoor dat de MR, die ook genoemd wordt in het besluit, op korte termijn voor consultatie beschikbaar komt zodat de inbreng vanuit de praktijk in de bouwsector op tijd betrokken kan worden.

Hoofdlijnen reactie Bouwend Nederland

De reactie van Bouwend Nederland op het ontwerp besluit Kwaliteitsborging voor het bouwen laat zich op hoofdlijnen als volgt samenvatten:

- Bouwend Nederland gebruikt als vertrekpunt bij de beoordeling van het besluit dat het gehele nieuwe systeem van toetsing en toezicht proportioneel en betaalbaar moet blijven. Hierbij is vooral ook duidelijkheid nodig over de wijze waarop de leges worden gereduceerd. Een toename van de private kosten is alleen uitlegbaar als de publieke kosten significant zullen afnemen.
- Bouwend Nederland is van mening dat het stellen van relevante minimumeisen aan instrumenten en borgers van groot belang is voor het gelijke speelveld. In hoofdstuk 5 van de nota van toelichting worden eisen gesteld aan de instrumenten. Echter de nadere minimum eisen worden gesteld in de MR zodat een goed oordeel over de te stellen minimumeisen nog niet mogelijk is. Dit onderstreept het belang van de gevraagde duidelijkheid op korte termijn mede gezien de voorgenomen invoeringstermijn van de wet. Alle partijen moeten wel op tijd kunnen starten met de voorbereidingen en dit is pas mogelijk als zowel Wet, AMvB en MR beschikbaar zijn.
- Bouwend Nederland vindt het van belang dat de burger onafhankelijk is zodat hierover geen enkele discussie kan ontstaan. Een architect die tevens als bouwkundig begeleider tijdens de bouw opereert kan naar onze mening niet tegelijkertijd voor hetzelfde bouwwerk als onafhankelijk burger optreden.
- In hoofdstuk 12 van de nota van toelichting is een berekening van de maatschappelijk kosten en baten opgenomen. Hierin wordt beschreven dat de private kosten voor kwaliteitsborging zullen toenemen. Zoals aangegeven is een toename van de private kosten voor Bouwend Nederland alleen acceptabel als de publieke kosten (leges) significant naar beneden gaan.

Het ontwerp besluit maar ook de wet geven hierover onvoldoende duidelijkheid en garanties. Bouwend Nederland pleit voor een verlaging van de leges van 50%.

- Bouwend Nederland pleit voor een zorgvuldige invoering van de wet “Kwaliteitsborging voor het bouwen”. Dit vraagt naar onze mening om een nadere inperking van gevolgklasse 1 tot de nieuwbouw van woningen. Naar onze mening kan nieuwbouw van appartementengebouwen vanwege de vergaande mate van standaardisatie dan ook goed in het eerste deel van gevolgklasse 1 passen.
- Bouwend Nederland is van mening dat de informatie over het treffen van sancties jegens borgers of instrumentbeheerders op een pro-actieve manier moet worden gedeeld met opdrachtgevers en bouwers om te voorkomen dat zij doorbouwen met kwaliteitsborging die niet of tijdelijk niet aan de eisen voldoet.
- Bouwend Nederland is van mening dat afspraken of regels nodig zijn met betrekking tot de informatievoorziening van de kwaliteitsborger aan de bouwer en de opdrachtgever over de uitgevoerde kwaliteitsborging. Dit t.b.v. een compleet “gebouwdossier”. De AMVB regelt echter alleen de informatievoorziening via het dossier bevoegd gezag, en informatie over de uitgevoerde kwaliteitsborging aan de instrumentaanbieder en TO in het kader van toetsing en toezicht.

Reactie op nota van toelichting

3.1

Uit het oogpunt van proportionaliteit worden de regels met betrekking tot de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging mede afhankelijk gesteld van de gevolgklasse. Hoe groter maatschappelijk gezien de gevolgen van het falen van een bouwwerk en van het gebruik ervan, hoe zwaarder de regels voor kwaliteitsborging.

Nu worden op hoofdlijnen alleen eisen gesteld aan de instrumenten voor gevolgklasse 1. De instrumenten voor gevolgklasse 2 en 3 worden later uitgewerkt. Om echt een goed beeld te vormen van de minimeisen voor de instrumenten die in de MR gesteld gaan worden is het van groot belang dat de MR op korte termijn beschikbaar komt.

Ook binnen die gevolgklassen is weer een nadere onderverdeling mogelijk. Dit gebeurt aan de hand van het type bouwwerk. Op basis hiervan zijn specifiekere gedefinieerde typen bouwwerk te onderscheiden waarvoor meer op maat uitgewerkte instrumenten kunnen worden gemaakt en specialisatie door kwaliteitsborgers mogelijk wordt.

Bouwend Nederland is van mening dat nadere eisen die gesteld worden aan typen bouwwerken in eerste instantie aan de markt gelaten moeten worden. Met andere woorden wij vinden het een juiste keuze om in het ontwerpbesluit (artikel 3.3.) de eisen gelijk te stellen voor alle typen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1.

3.3.

De instrumentaanbieder geeft bij zijn aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging aan voor welk type bouwwerk zijn instrument toepasbaar is en dus toegelaten moet worden. Op basis van deze omschrijving stelt de toelatingsorganisatie vast of dat instrument voldoet aan de wettelijke eisen en kan worden toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen voor dat type bouwwerk. De indeling in type bouwwerken wordt dus niet in de regelgeving voorgeschreven.

Zie onze opmerking bij het vorige punt. Risico is wel een "wildgroei" aan de instrumenten. De vraag is of een nog onvolwassen markt van kwaliteitsborging in de bouw dit in de opstartfase weet te beperken.

5

Op grond van dit besluit is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om per gevolgklasse en type bouwwerk specifieke nadere eisen te stellen in de Regeling Bouwbesluit 2012. Het gaat hier om aspecten waar de kwaliteitsborger in ieder geval aandacht aan moet besteden en waarvan niet kan worden afgeweken. Deze bepaling legt een bodem in het stelsel.

Belangrijk is dat snel duidelijk wordt of en zo ja hoe deze minimumeisen er uit gaan zien. Bouwend Nederland adviseert hiervoor de uitkomsten van de pilots hiervoor te gebruiken.

Er dient dan ook bij de toelatingsorganisatie een basis kennisniveau te worden zeker gesteld om dit soort zaken te kunnen beoordelen. Indien de toelatingsorganisatie daarbij gebruik wenst te maken van een flexibele schil, is het noodzakelijk om bij die inhuur de onafhankelijkheid in de gaten te houden. Marktpartijen die betrokken zijn bij een bepaald instrument of -aanbieder, kunnen niet het instrument van een potentiële concurrent toetsen.

5.2

In het besluit zijn eisen gesteld aan de instrumenten voor kwaliteitsborging, de onafhankelijkheid van kwaliteitsborgers, opleiding en ervaring van personen die bij of namens kwaliteitsborgers de werkzaamheden van kwaliteitsborging in een bouwwerk uitvoeren en overige eisen, waaronder het verkrijgen van toestemming voor gebruik van een instrument.

Bouwend Nederland constateert dat de inhoudelijke minimumeisen in de MR komen en stelt voor zo spoedig mogelijk ervaring op te doen in praktijkprojecten om de MR te voeden met noodzaak en uitwerking van minimumeisen.

Onafhankelijkheid

Een kwaliteitsborger moet onafhankelijk zijn van de bouwwerkzaamheden waarbij hij de kwaliteitsborging uitvoert.

Bouwend Nederland vindt dat de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel staat of valt bij de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborging.

Opleiding

Een voor een kwaliteitsborger werkzame persoon moet voldoende kennis en ervaring hebben om een bouwplan en de uitvoering daarvan te kunnen beoordelen op het voldoen aan bouwtechnische voorschriften. Daarom stelt dit besluit eisen aan de opleiding en ervaring van de kwaliteitsborger die de instrumentaanbieder in het instrument dient vast te leggen.

Het besluit expliciteert die eisen niet, maar verwijst naar de MR. Deze minimumeisen zijn van groot belang om ontwerpers en bouwers de zekerheid te geven dat een borger weet waarover hij praat.

Bij ministeriële regeling worden voor de genoemde deelgebieden nadere eisen gesteld aan de opleiding en ervaring van bij de kwaliteitsborger werkzame personen. Dit geldt ook voor de wijze waarop het kennisniveau van kwaliteitsborger actueel wordt gehouden. Deze eisen zullen worden gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1 die in het kader van de Wet VTH zijn opgesteld.

Bouwend Nederland heeft geen inzicht in de consequenties hiervan. Moet nader worden beoordeeld op haalbaarheid en proportionaliteit. Opnieuw daarom de opmerking dat het van belang is dat de MR spoedig beschikbaar komt.

Administratieve organisatie

Kwaliteitsborging wordt uitgevoerd door een rechtspersoon of natuurlijk persoon. Daar waar een rechtspersoon toestemming heeft om met een instrument te werken is dit niet alleen gekoppeld aan de rechtspersoon zelf maar ook aan de met name genoemde natuurlijke personen die binnen die rechtspersoon gerechtigd zijn om met het instrument te werken.

Bouwend Nederland is het hiermee eens maar vindt dat dit in de AMVB niet duidelijk is omschreven.

6.

Proportionaliteit en deskundigheid zijn van groot belang voor de toelatingsorganisatie. Er zullen mensen met kennis van de bouw betrokken moeten zijn bij toetsing en toelating, om een papieren werkelijkheid te voorkomen.

Om te komen tot een zorgvuldige landing van het wetsvoorstel pleit Bouwend Nederland ervoor om te starten met nieuwbouw van woningen. Dit geeft de toelatingsorganisatie ook de tijd om vanuit een duidelijke afgebakende scope te starten met de (voorbereidende) werkzaamheden.

13

Voor de jaarlijkse structurele kosten wordt gekozen voor een gedeelde bekostiging door de markt door middel van een tarievenstelsel en een structurele bijdrage van de rijksoverheid voor de kosten die niet uit de tarieven kunnen worden gefinancierd.

De beoogde regelgeving kent regels voor de bekostiging door de instrumentaanbieders. Is het in dit verband niet gewenst dat ook de kwaliteitsborgers gaan meebetalen?

Bouwend Nederland vindt dat de toename van de private kosten moet worden gecombineerd met een afname van de publieke kosten (leges).

Reactie op de tekst van de AMvB

Het systeem moet "tanden hebben". Op diverse plaatsen in de AMvB worden zaken open gelaten of (eventueel) nader uitgewerkt in de MR. De achilleshiel van bestaande certificatie- en erkenningsregelingen is dat de leadtime tot sanctionering erg lang is, en dat de zwaarste sancties niet of nauwelijks worden opgelegd. Artikelen in de AMvB over sancties en hersteltermijnen spreken ook over relatief lange periodes, en besteden bovendien geen aandacht aan het verifiëren of een niet functionerende KB-er of een niet functionerend instrument ook problematische gevolgen heeft voor andere, op dat moment eveneens lopende bouwprojecten. Vergelijk bijvoorbeeld de ISO 9001 eisen over correctie (= herstel van een geconstateerde afwijking), corrigerende maatregelen (zorgen dat vergelijkbare problemen niet meer kunnen optreden) en preventie. Een parallel zou moeten worden getrokken met "terugroepacties" zoals in de levensmiddelen- en auto-industrie. Dit is in het belang van het uiteindelijke doel (de bouwkwiteit) maar ook ter bescherming van opdrachtgevers en bouwers (risico's niet langer voort laten bestaan dan noodzakelijk)

1.35

Bouwend Nederland is van mening dat gestart moet worden met nieuwbouwwoningen. Dit vraagt een andere definitie c.q. opsplitsing van gevolgklasse 1. Alleen met een duidelijke inperking van de groep bouwwerken binnen gevolgklasse 1 waarmee wordt gestart kan naar onze overtuiging een verantwoorde invoering van de wet plaatsvinden.

lid 3:

Eerder is gesteld dat verbouwingen aan bouwwerken uit gevolgklasse 2 en 3 in principe in gevolgklasse 1 vallen. Dit principe wordt hier losgelaten. Bouwend Nederland vindt dat niet proportioneel en wil dat verbouwingen behoudens uitzonderingen in gevolgklasse 1 vallen. Waarbij opgemerkt wordt dat naar onze overtuiging niet met dit deel van gevolgklasse 1 moet worden gestart in 2018.

1.37

Er moet een risicoanalyse en een daarop gebaseerd inspectieplan worden opgesteld door de kwaliteitsborger. Het inspectieplan dient de kwaliteitsborging voor ontwerp en uitvoering te beschrijven. Het moet worden opgesteld voor de aanvang van de bouwwerkzaamheden.

De tekst roept vragen op over de beoogde praktische gang van zaken m.b.t. kwaliteitsborging van het ontwerp. Het moment waarop een risicoanalyse en inspectieplan op zijn laatst gereed moeten zijn is voor aanvang van de bouw, dus na afloop de ontwerpfase. Dat houdt in dat de enig mogelijke manier om kwaliteitsborging t.a.v. het ontwerp te doen, een toetsing van het gereed ontwerp is. Wanneer er in dat ontwerp tekortkomingen t.a.v. het Bouwbesluit worden geconstateerd, betekent dat o.a. onmiddellijk vertraging bij de uitvoering van de opdracht. Het principe lijkt bovendien op gespannen voet te staan met eerdere uitgangspunten over kwaliteitsborging en met pilots als architect aan zet of mbv BRL 5019.

2^e lid: de voor de kwaliteitsborging eindverantwoordelijke personen dienen in het inspectieplan te worden beschreven;

Zijn dit de "kwaliteitsborgers" waaraan in het instrument eisen worden gesteld?

De normen en kwaliteitsverklaringen die worden toegepast bij het bouwen dienen in het inspectieplan te worden opgenomen;

Het is de vraag of deze informatie bij de aanvang van de bouwwerkzaamheden tot in detail bekend is. Moet niet worden voorzien in de verplichting resp. de mogelijkheid om het inspectieplan tijdens de uitvoering te actualiseren? Verder lijkt het logisch om normen en kwaliteitsverklaringen mee te nemen voor zover deze betrekking hebben op het voldoen aan het Bouwbesluit.

Beschreven dient te worden welke wijzigingen zo nodig in het bouwplan dienen te worden aangebracht, voordat met de bouwwerkzaamheden kan worden aangevangen;

Deze formulering lijkt niet zuiver in relatie tot de rol van de kwaliteitsborger. Die toetst op het voldoen aan de eisen, maar mag niet adviseren over oplossingen om alsnog aan de eisen te voldoen.

1.38

1. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborging uitsluitend uitgevoerd wordt door een kwaliteitsborger die geen persoonlijk of zakelijk belang heeft bij uitvoering van de bouwwerkzaamheden.

De tekst is niet consistent met de toelichting en met eerdere uitgangspunten. Als regels worden gesteld aan de onafhankelijkheid, moeten deze ook gelden voor ontwerpfase, en betrokkenheid bij verhuur e.d.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Door de uitwerking naar de MR te verplaatsen, wordt de duidelijkheid hierover voor instrumentbaanbieders en aannemers wel erg laat gegeven. Hier zou eerder uitspraak over moeten komen, om de implementatie te bespoedigen.

1.39

Opleidings- en ervaringseisen en het actueel houden daarvan moeten in het instrument worden opgenomen. Nadere uitwerking vindt plaats in de MR (lid 3).

Bouwend Nederland vindt het noodzakelijk dat minimumeisen worden gesteld aan relevante functionarissen. Omwille van proportionaliteit, vergelijkbaarheid e.d. Hoe gaat gelijkwaardigheid worden geregeld?

Waarom stelt de AMvB alleen eisen verplicht tav constructie, brand en bouwfysica?

Kwaliteitsborgers dienen op alle aspecten van het bouwbesluit te toetsen, en moeten daarvoor ook deskundig zijn?

1.43

maatregelen instrumentaanbieder (artikel 7ac, derde lid, onder i)

1. Een instrument voor kwaliteitsborging beschrijft de werkwijze van de instrumentaanbieder met betrekking tot:
 - a. periodieke onderzoeken naar de toepassing van de instrumenten overeenkomstig de in het instrument gestelde eisen;
2. Het instrument voor kwaliteitsborging beschrijft in welke gevallen, waarin bij de uitvoering van de kwaliteitsborging wordt afgeweken van de gestelde eisen, de kwaliteitsborger een waarschuwing wordt gegeven, en de toestemming het instrument voor kwaliteitsborging toe te passen wordt geschorst of ingetrokken.
3. Bij ministeriele regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Bouwend Nederland vindt het zeer wenselijk om inderdaad nadere eisen te stellen op deze punten, overigens ook t.a.v. lid 2. Het systeem moet "tanden" hebben, en de instrumentaanbieder speelt daarbij richting de kwaliteitsborger een grote rol.