

Reactie op consultatieversie Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen (Rkb).

In dit commentaar beperk ik mij tot de opleidings- en ervaringseisen, op te nemen in aansluiting op artikel 5.14 Bouwbesluit / 3.51 Bkl. Daarnaast steun ik, hoewel leges geen onderwerp is in de ontwerpregel, graag het pleidooi van NEPROM daarover in de reactie d.d. 2-12-2021 op de internetconsultatie en verwijs hierbij naar mijn column in het tijdschrift Bouwkwiteit in de Praktijk, nr. 2021-6.

Ik stel vast dat ten opzichte van het werkdocument P502 (beschikbaar op de website www.stichtingibk.nl) verbeteringen en verduidelijkingen zijn doorgevoerd ten aanzien van de eisen omtrent opleiding, kennis en ervaring in Regeling Bouwbesluit (Rb) en Omgevingsregeling (Or). Toch zijn mijn opmerkingen nu gericht op dat deel van ontwerpregel, vanuit twee invalshoeken: de relatie met de **kwaliteitscriteria 2.1** uit de Wet VTH enerzijds en de **proportionaliteit** van het stelsel van kwaliteitsborging voor dat deel van de veel voorkomende **kleine bouwwerken** die na inwerkingtreding van Omgevingswet en Wkb in Gevolgklasse 1 (GK1) vallen.

De Nota van toelichting op de voorhangversie¹ van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb) d.d. 22 februari 2021 stelt op p.15/16 onder meer: *“Vooralsnog betreft dit eisen voor gevolgklasse 1. Deze eisen zijn gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1 die in het kader van de Wet VTH zijn opgesteld. De eisen komen hiermee overeen met de eisen die op grond van de Modelverordening VTH20 – opgesteld door IPO en de VNG – worden gesteld aan het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht bij de uitvoering van zijn taken. Bij inwerkingtreding van het stelsel voor hogere gevolgklassen zullen zo nodig extra eisen voor die hogere gevolgklassen worden gesteld. Ook hier gaat het om minimeisen. Het staat een instrumentaanbieder vrij om hogere eisen te stellen of om eisen te formuleren voor aanvullende specifieke deelgebieden. In het kader van de proportionaliteit worden aan instrumenten voor kwaliteitsborging die gericht zijn op specifieke bouwwerken, geen eisen gesteld die niet relevant zijn voor die bouwwerken. Bijvoorbeeld bij een instrument voor kwaliteitsborging gericht op fiets- en voetgangersbruggen zal logischerwijs geen kennis inzake de bouwfysica nodig zijn.”*

De artikelsgewijze toelichting op de Rkb stelt over art. 5.14 Rb (annex art. 3.51 Or) onder meer: *“In dit artikel zijn de minimale eisen opgenomen die een instrumentaanbieder in ieder geval moet opnemen in een instrument. Hogere eisen zijn altijd toegestaan maar het toestaan van een lager opleidings- of ervaringsniveau zal leiden tot het niet toelaten van het betreffende instrument door de toelatingsorganisatie. Het voorgeschreven kennisniveau moet binnen de organisatie van de kwaliteitsborger beschikbaar zijn. De eisen aan personen gelden tenminste voor de personen die eindverantwoordelijk zijn voor een deelgebied en als zodanig verplicht genoemd moeten zijn in een borgingsplan.”*

Hier wordt voorbijgegaan aan het feit dat bij veel verbouwingen in GK1 de expertise genoemd in lid 1 onder a., b. en c. slechts beperkt en onder d. en e. zelden hoeft te worden ingeroepen. Om als KB met een instrument te mogen werken moet deze expertise wel binnen de organisatie van de KB aanwezig zijn en die voorwaarde beïnvloedt mede de kosten van de KB. De VTH-eis met betrekking tot de benodigde kritische massa is lastig te operationaliseren als het gaat om een bedrijf, dat in tegenstelling tot een gebied-gebonden gemeentelijke dienst of omgevingsdienst niet kan rekenen op

¹ Na het aanbieden van genoemde herziene voorhang-versie van het Bkb zijn door de minister aanvullingen en wijzigingen toegezegd aan de Kamers. De tekst daarvan komt pas openbaar beschikbaar na ontvangst en verwerking van het aangevraagde advies van de Raad van State. Ook al zou de geciteerde passage daarin niet meer (letterlijk) voorkomen, dan nog is duidelijk hoe de kwaliteitscriteria 2.1 uit de Wet VTH van invloed zijn (geweest) op de eisen in RB art. 5.14 annex OB art. 3.51.

een enigermate realistische prognose van de bouwproductie in dat gebied. De opdrachtportefeuille van de KB is echter het resultaat van hoe de KB op de vrije markt opereert.

Dit gegeven raakt GK1 in totaliteit evenals de daarbinnen actieve instrumenten en KBs. Het heeft echter voor bouwwerken aan de onderkant van GK1 – zoals de meeste verbouwingen – een sterker kostenverhogend effect dan voor de in bouwsom grotere bouwwerken. De kwaliteitsborging op qua bouwsom kleine projecten wordt hierdoor onnodig duur. Het risico van maatregelen om de kosten te reduceren is, dat deze leiden tot dusdanig weinigzeggende output, dat de klant de meerwaarde daarvan ontgaat. Verslaglegging waaruit blijkt waar de KB wel en vooral niet naar heeft gekeken past wel bij risico-gestuurd werken, maar biedt de klant – de eigenaar/eindgebruiker van het bouwwerk – alleen houvast over de beheersing van de geïdentificeerde risico's, niet over de overige. Maar de rekening ligt wel bij hem, rechtstreeks of via de aannemer.

De andere kant van het zelfde aspect is, dat een KB voor GK1 zich zou kunnen toeleggen op verbouwingen, maar door de verplichting die volgt uit art. 5.14 lid 1 onder a. en b. RB gedwongen is overgekwalificeerd personeel aan te trekken. Als de KB voor dit personeel niet of nauwelijks werk onder handen krijgt, dat overeenkomt met hun kwalificaties, leidt dat tot slijtage van hun kennis en kunde. Op z'n minst worden kennis en vooral kunde niet al werkende actueel gehouden. Ook maakt over-kwalificatie het lastiger personeel vast te houden, wat ertoe kan leiden dat bij audits door IA en TloKB sancties jegens de KB nodig zijn op formele gronden. Door vacatures tijdig adequaat in te vullen kan zo'n sanctie worden afgewend, maar daarmee verandert niets aan het onderliggende knelpunt.

Overigens leidt het ontbreken van kwantitatieve eisen ook tot een reëel risico aan de bovenkant van GK1. Op het moment dat een KB toestemming krijgt om met een instrument te mogen werken staat deze aan het begin van zijn bedrijfsmatige activiteiten. Als bij groei van de onderneming het aantal personeelsleden, dat voldoet aan de criteria in art. 5.14 lid 1 Rb, gelijk blijft en de groei gestalte krijgt via minder of niet gekwalificeerd personeel, vergroot dat de kans op negatieve gevolgen voor de bouwkwiteit en het vertrouwen in het stelsel. De nu voorgestelde criteria bieden geen mogelijkheid om daar tijdig tegen op te treden. De instrumenten en de aanbieders daarvan kunnen dit manco ondervangen maar als zij niet doen, bieden wet, besluit en regeling geen adequate mogelijkheden om ze de deur te wijzen zolang aantoonbaar is dat wordt voldaan aan art. 5.14 Rb.

Terug naar mijn hoofdbezwaar: Er zijn goede redenen om bepaalde verbouwactiviteiten niet vergunningvrij te maken. Betreffen die een bouwwerk, dat blijkens art. 2.17 Bbl (versie 22-01-2021) onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, dan moet op dat bouwwerk een toegelaten instrument worden toegepast door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger. Bij kleine bouwwerken werkt dat onder de huidige regels verhoudingsgewijs fors kostenverhogend in vergelijking tot de leges. Voor het draagvlak en het functioneren van het stelsel is het dringend noodzakelijk deze kosten te reduceren. Dat kan naar mijn mening door het instrumentarium te stroomlijnen en te ontdoen van *red tape* die geen meerwaarde oplevert voor de eigenaar/gebruiker van het bouwwerk. Diverse organisaties werken daaraan. Grotendeels vallen die inspanningen buiten het bestek van de Rkb en dus ook buiten mijn commentaar.

De huidige criteria in art. 5.14 Rb sluiten vrijwel uit dat de in art. 7aa Woningwet (Wkb) gedefinieerde kwaliteitsborger een 'natuurlijk persoon' kan zijn. Eigenlijk kan alleen een rechtspersoon (bedrijf, instelling) aan alle voorwaarden voldoen. Dat maakt zoal gezegd het stelsel voor eenvoudige kleine bouwwerken aan de onderkant van GK1 onnodig kostbaar. Door voor veel voorkomende kleine bouwwerken de opleidingseisen in lid 1 onder a. en b. in plaats van HBO op MBO 4 te stellen kan dat

in samenhang met proportionele criteria en financiële voorwaarden in het instrument de mogelijkheid openen voor de kwaliteitsborger als natuurlijk persoon.

Dat is geen doel op zich, maar wel een mogelijkheid om het stelsel ook op kleine bouwwerken op een zinvolle wijze te kunnen toepassen. Dergelijk maatwerk kan eraan bijdragen, dat ook in dit qua bouwsom geringe maar qua aantal omvangrijke segment van de bouwproductie de doelen van het stelsel van kwaliteitsborging binnen bereik te brengen. Naar mijn mening is het noodzakelijk op voor dit segment de kenmerken daarvan plus de doelen van de Wkb als uitgangspunt te kiezen en van daaruit te bezien welke aanpassingen van regeling en besluit daartoe nodig zijn. Zo zal de categorie 'veel voorkomende kleine bouwwerken' waarvoor deze aanpassingen moeten gelden nader moeten worden afgebakend, bijvoorbeeld door het type ingreep en de daarmee gemoeide bouwsom.

Wel voeg ik hieraan toe, dat het vooral voor de kwaliteitsborger als eenpitter van groot belang is zich bewust te zijn van de grenzen van zijn eigen kennis en kunde en de noodzaak om in voorkomende gevallen een expert in te schakelen. Aandacht voor deze 'soft skill' in de kwaliteitscriteria en de toepassing daarvan door IA en TloKB is essentieel evenals de noodzaak om als eenpitter te kunnen terug vallen op een netwerk van experts. Dat moet hij niet laten aankomen op het *moment suprême*, maar vooraf contractueel hebben geregeld. Art. 5.15 of 5.16 Rb zou daarvoor een kapstokbepaling kunnen bevatten.

Tenslotte wil ik ervoor pleiten om een register op persoonsniveau in te stellen, waarin wordt bijgehouden welke personen zich voldoende hebben gekwalificeerd voor één of meer van de in art. 5.14 Rb / 3.51 Or 1^e lid genoemde 'scopes' (a. t/m e.) en tevens zicht te houden op het voldoen aan de in art. 5 3^e lid eisen qua permanente educatie. Een voorstel daartoe is in 2019 een voorstel ontwikkeld door drie opleiders op dit gebied, waar de Regiegroep Wkb op 31 januari 2020 mee heeft ingestemd. Als opleiders en VKBN de uitwerking en uitvoering van dit voorstel net zelf ter hand nemen blijft het echter een vrijblijvend idee en kan alleen via de audits van IA's en TloKB zicht worden gehouden op het voldoen aan de eisen op het vlak van kennis, kunde en ervaring.

Velp, 13 december 2021

Ing. Gert-Jan van Leeuwen

Docent en auteur inzake bouwregelgeving, begeleider proefprojecten Wkb,