Wkb uit pauzestand?

Op 29 juni 2018 verzocht minister Ollongren de Eerste Kamer om de behandeling van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) te hervatten. Ze informeerde tegelijkertijd ook de Tweede Kamer over de stand van zaken, nadat deze het wetsvoorstel op 21 februari 2017 (de laatste stemmingen voor de verkiezingen van maart dat jaar) had aanvaard. Maar ja, in de Senaat leek het mis te gaan en daarom verzocht de toenmalige demissionaire minister Plasterk op 11 juli 2017 om de stemming over het wetsvoorstel aan te houden, waar de Eerste Kamer mee akkoord ging. Waar staan we nu?

Tekst Gert-Jan van Leeuwen

Of het een unicum was weet ik niet, maar het Kamerdebat op 6 december 2018 was op z'n minst opmerkelijk. Het verzoek om de behandeling te hervatten, resulteerde in de stellingname van de Senaat, dat eerst de Tweede Kamer er nog eens naar moest kijken. Ongebruikelijk voor een wetsvoorstel dat daar al met ruime meerderheid was aangenomen. Weliswaar zijn door de verkiezingen de stemverhoudingen gewijzigd, maar als dat een reden zou zijn om een wetsontwerp bij wijze van spreken nogmaals te behandelen, ligt stagnatie van de parlementaire besluitvorming in het verschiet. De Tweede Kamer kwam pas op 6 december 2018 toe aan de extra behandeling en kon niet veel anders doen dan vragen stellen en moties indienen. Curieus is dat de PvdA vijf dagen later voor de motie Beckerman (SP) stemde om de privatisering uit het wetsvoorstel te halen, terwijl de PvdA in de vorige kabinetsperiode met 37 zetels doorslaggevend was voor het aannemen van het wetsvoorstel, inclusief het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Toenmalig woordvoerder Albert de Vries was daar weliswaar nooit een warm voorstander van, maar de voltallige fractie – inclusief de huidige woordvoerder Henk Nijboer – stemde voor. Wanneer de Eerste Kamer de Wkb weer op de rol zet en waar dat toe leidt is op dit moment nog onduidelijk. Met de verkiezingen voor de Provinciale Staten (20 maart 2019) in zicht en daarmee een wijziging van de zetelverdeling kan het nog alle kanten op, al heeft de minister hoop op een goede afloop.

Met de verkiezingen voor Provinciale Staten (20 maart 2019) in zicht en daarmee een wijziging van de zetelverdeling kan het nog alle kanten op met de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, al heeft minister Ollongren hoop op een goede afloop.

Nieuwe kleren

Rond het debat roerden diverse voor- en vooral tegenstanders van de Wkb zich weer. Zo putte Nico Scholten zich deze keer uit – geheel in de sfeer van de donkere dagen – door het wetsvoorstel af te schilderen aan de hand van een parabel. Daarin staat het keuringsstelsel in de autobranche model voor de kwaliteitsborging in de bouw. Onder verwijzing naar Andersens sprookje 'De nieuwe kleren van de keizer' concludeert hij dat de kwaliteitsborger in de Wkb is te vergelijken met een bijrijder, die naakt in de auto zou zitten. Zelf constateert hij al dat elke vergelijking mank gaat, maar zegt hij "… de parabel maakt wel duidelijk dat sprake is van een proces dat door ongeveer niemand meer te begrijpen is en dat de nodige vraagtekens oproept."
Wat de procesgang van het wetsvoorstel betreft heeft Scholten zeker een punt en het was dan ook voorspelbaar, dat hij na het debat van 6 december met een artikel op de proppen kwam onder de kop 'Verwondering'. Weer zo'n term die goed past bij de donkere dagen… Zowel in zijn parabel als in het vervolg (beide te lezen op Omgevingsweb en op de site van stichting ERB) maakt hij het er echter zelf bepaald niet duidelijker op hoe het nu zit

met die Wkb. Zijn betoog mondt uit in een advertorial voor de ETG (erkende technische goedkeuring, voorheen ook wel ETO© genoemd: erkende technische oplossing).

Product-erkenning en controle

Vooral in laatstgenoemd artikel gaat Scholten zelf op de sprookjestoer waar hij stelt: “Het (de ETG) bevat immers een risicoanalyse voor de toepassing van dat product in het bouwwerk, welke repressief door de gemeente kan worden getoetst op grond van het door de TK afgedwongen overdrachtsdossier of, als dit in de ETG is aangegeven, op de momenten waarop de gemeente moet worden geïnformeerd om in het werk tijdig controles te kunnen uitvoeren. Een rol van een kwaliteitsborger is bij de aanwezigheid van een ETG geheel overbodig.”

Hier staat met zoveel woorden, dat – ook al wordt een bouwproduct ‘onder ETG’ toegepast – in elk geval controle nodig is of kan zijn om vast te stellen of de inpassing van het product in het bouwwerk aan de voorschriften voldoet. Zoals ik al meer dan eens heb gesteld: zelfs de meest vergaande toepassing van zo’n producterkenning, een gestandaardiseerd prefab bouwwerk, behoeft controle op ten minste de inpassing in de bouwlocatie: fundering, brandveiligheid, daglichttoetreding, et cetera. De beweerde overbodigheid van kwaliteitsborgers volgt echter niet uit de ETG. Of het nu een BWT’er is of een private kwaliteitsborger, die deze controle uitvoert, mag in principe niet uitmaken. Als het maar deskundig, onafhankelijk en transparant gebeurt.

Juist dat ‘private’ zorgt evenwel her en der voor veel wantrouwen. Velen wijzen erop, dat het prestatieniveau van de private bouwwereld geen reden geeft om dit wantrouwen te laten varen. Echter, de fouten die worden opgesomd hebben plaatsgevonden onder het huidige stelsel met publiek toezicht. Ook het gemeentelijk bouwtoezicht laat steken vallen. Al worden fouten gesignaleerd en soms instortingen voorkomen; er gaat ook veel mis. De recente instorting van een parkeergarage in Wormerveer laat nog eens zien, dat je als gemeente ook moet doorpakken als sprake is van ernstige manco’s.

Bestuursakkoord 17 januari 2019

Net voor het ter perse gaan van deze editie werd bekend dat BZK en VNG een Bestuursakkoord hebben gesloten over de rol van de gemeenten in de Wkb. Daarmee kwam de weg vrij voor het hervatten van de behandeling van deze wet door de Eerste Kamer, waarschijnlijk nog in januari 2019. Zie ook elders in deze uitgave.

Hooggeleerd wantrouwen

Ook bij de door Scholten aangehaalde professoren Jan Vambersky en Rob Nijsse leeft wantrouwen jegens privaat toezicht. Met alle respect voor hun hooggeleerde kennis en kunde ben ik echter niet onder de indruk van hun pleidooien. Vambersky gaat in zijn stellingname het verst: de Wkb moet de prullenbak in, betoogt hij in Cobouw van 19 november 2018. Maar waarom? Op een vraag van Cobouw hoe de constructieve veiligheid dan wel georganiseerd moet worden geeft de professor een antwoord dat aardig overeenkomt met wat de Wkb voorschrijft. Hij pleit voor een externe toezichthouder en ziet de kwaliteitsborger kennelijk niet als zodanig. Waarop die opvatting is geënt is niet duidelijk, maar waarschijnlijk draait het om het gegeven dat de bouwer de partij kan zijn van wie de kwaliteitsborger zijn opdracht krijgt. Daarover aanstonds meer.

Nijsse keerde zich in Bouwkwaliteit in de praktijk (2018-6) eigenlijk helemaal niet tegen de Wkb en in het Tijdschrift voor Bouwrecht (2018-12) gaat hij in op de ontwikkelingen van de laatste decennia op het vlak van de handhaving van bouwregelgeving. Zijn politieke analyse inzake privatisering deel ik tot op grote hoogte, al geldt ook hier, dat ‘instortende gebouwen’ in zijn rijtje niet thuishoren. Tenzij je het ook ziet als privatisering als een gemeente uit eigen beweging afziet van goede toetsing, toezicht en handhaving. Als je naar de aanloop tot de Wkb kijkt, zoals met name kritische gemeente-onderzoeken door de toenmalige VROM-Inspectie, dan zou je kunnen zeggen dat gemeentebesturen met het kort houden van BWT als het ware de Wkb over zich hebben afgeroepen. “Het bouwtoezicht mist tanden”, zegt Nijsse.

Waar professor Nijsse naar terug verlangt is echter deels een werkelijkheid die nooit heeft bestaan: BWT dat het bestek zou toetsen en de kwantitatieve en kwalitatieve toepassing van dat bestek zou controleren? Nou nee hoor, het privaatrechtelijke bestek maakte nooit deel uit van het publiekrechtelijke toetsingskader. Verder stelt hij: “Hoe dit (de NEN-nor-

Prof. Ir. Rob Nijsse in Bouwkwaliteit in de Praktijk nummer 6-2018: “Het bouwtoezicht mist tanden!”

men) een wettelijk kader heeft is mij onduidelijk.” Het Bouwbesluit dat sinds 1992 het richtsnoer is voor gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, komt in zijn beschouwing niet voor, terwijl dat Bouwbesluit ook de normen aanstuurt. Over de Wkb zegt hij niets in zijn artikel in TBR, maar zijn kritiek op privatisering laat zich wel in die zin lezen, zo bleek tijdens het Kamerdebat op 6 december.

Privatisering of niet?

Letterlijk op de valreep van het debat stuurde de minister een brief aan de Kamer waarin ze in antwoord op vragen van mevrouw Beckerman meldt, dat er een conceptakkoord is met de VNG over met name de positie van de gemeente in het nieuwe stelsel. Het VNG-bestuur moest er op 17 januari 2019 nog over beslissen en de minister antwoordde dan ook noodgedwongen met meel in haar mond op vragen naar de exacte inhoud: “Dus pas als het ook bestuurlijk door de VNG is bekrachtigd, kan ik de Kamer daarvan op de hoogte stellen. Maar nogmaals, dat ziet er heel erg goed uit.” Ze liet wel doorschemeren, dat het akkoord zal leiden tot enige aanpassingen van het concept Besluit Kwaliteitsborging voor het bouwen, uiteraard binnen de kaders die de Wkb stelt.

Bij herhaling voerden minister en mevrouw Beckerman op 6 december welles-nietes debatjes over de vraag of het nu bij deze wet om privatisering draait of niet. Laatstgenoemde diende een motie in ‘om de privatisering uit de wet te halen.’ Deze kreeg op 11 december steun van de voltallige oppositie (minus SGP). De minister ontraadde de motie en herhaalde de mantra dat het stelsel voor toetsing en toezicht in de bouw een gemengd publiek-privaat stelsel is en blijft. De Wkb legt andere accenten maar met nog steeds zowel een publieke als een private rol. Waar gemeenten vooral duidelijkheid vragen, hoe zij als bevoegd gezag een effectieve rol kunnen vervullen in het nieuwe stelsel, zal het akkoord met de VNG en vervolgens de uitwerking daarvan in de AMvB het antwoord moeten geven.

Terugkomend op het betoog van professor Nijsse: hij mag dan hier en daar een onscherp beeld schetsen van heden en verleden van het gemeentelijk bouwtoezicht, zijn observaties over de ongewenste gevolgen van privatisering in verschillende sectoren van de samenleving snijden wel hout. In letterlijke zin is bij de Wkb weliswaar eerder sprake van marktordening, maar het resultaat daarvan is niettemin, dat het accent in het bouwzicht verschuift naar private partijen. Cruciaal is dat de publieke controle op die private rol stevig is, van meet af aan. Nijsse pleitte eerder voor het

Goed zicht op de prestaties van de kwaliteitsborger is een vereiste en snelle en effectieve sancties kunnen nodig zijn om het stelsel te laten functioneren.

Duitse model, de Prüfungsingenieur, “maar dan wel onder strikt toezicht van de overheid.”

Toezicht met tandjes

De Toelatingsorganisatie die instrumenten moet beoordelen en na toelating moet monitoren of ze goed worden toegepast, is inderdaad een publieke rol in het nieuwe stelsel. Goede interactie tussen bevoegd gezag en deze ZBO is van belang om daadwerkelijk een vinger te krijgen achter de performance van de kwaliteitsborgers. Opereren ze met de vereiste onafhankelijkheid, deskundigheid en transparantie en resulteert dat in bouwwerken die voldoen aan de (minimale!) kwaliteit die het Bouwbesluit voorschrijft? Positieve antwoorden op deze vragen zijn cruciaal om vertrouwen in het nieuwe stelsel te krijgen en te behouden. Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat die antwoorden zelf te vertrouwen zijn: de ZBO moet zijn taak gedegen en onpartijdig uitvoeren. De Z staat immers voor Zelfstandig en dat vergt, dat de ZBO niet afhankelijk mag zijn van politieke luimen of dikke vingers in de pap vanuit het bedrijfsleven.

In mijn ogen zijn overigens de middelen die BZK nu aan de Toelatingsorganisatie wil toebedelen veel te beperkt voor de taakstelling. Hier doel ik zowel op de geringe formatie als op het feit dat deze ZBO formeel alleen ziet op de correcte toepassing van toegelaten instrumenten en niet op de kwaliteitsborgers zelf. Goed zicht op de prestaties van de kwaliteitsborger is een vereiste en snelle en effectieve sancties kunnen nodig zijn om het stelsel te laten functioneren. Als na invoering blijkt dat op deze punten versterking nodig is – in mijn ogen voorspelbaar! – hebben de ZBO en daarmee het nieuwe stelsel de eerste slag al verloren. Versterking aan het begin mede met het oog op voorlichting en gewenning is een veel logischer benadering. Deze kan, als de markt de prestaties levert die met de Wkb worden beoogd, vervolgens worden teruggeschroefd naar wat minimaal nodig is.

De aangescherpte verantwoordelijkheid van de bouwer (aannemer in termen van het Burgerlijk Wetboek) is een belangrijk en breed gedragen aspect van de Wkb. Het lijkt mij volstrekt logisch om deze bouwer ook zijn handtekening te laten zetten op de goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger, die bij gereedmelding aan vergunninghouder en bevoegd gezag moet worden verstrekt. De bouwer weet immers nog beter dan welke toezichthouder ook wat hij daadwerkelijk bouwt en is privaatrechtelijk aansprakelijk als hij daarin steken laat vallen. Deze toevoeging sluit aan bij het pleidooi van de Vereniging BWT Nederland in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Dekker uit 2008.

Informatie over de auteur
Ing. Gert-Jan van Leeuwen is werkzaam voor het Instituut voor Bouwkwaliteit en was voorheen onder meer hoofd BWT Delft en directeur Vereniging BWT Nederland.