Impact Wkb op bouw-activiteiten bij monumenten (1)

Tijdens de Kamerbehandeling van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in 2017 volgde bij motie een inperking van gevolgklasse 1. Dat zijn de bouwactiviteiten waarop de Wkb als eerste zal worden toegepast. Monumenten zouden moeten worden uitgezonderd van fase 1 van de Wkb, die naar verwachting op 1 januari 2024 in werking treedt. In dit artikel leggen we uit dat monumenten daarmee niet automatisch onder gevolgklasse 2 of 3 vallen. En welke gevolgen ondervinden bouwactiviteiten bij monumenten in fase 1 van de Wkb?

Tekst ing. Gert-Jan van Leeuwen

De definitie van gevolgklasse 1 is te vinden in artikel 2.17 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De opdeling in gevolgklassen is nodig, omdat bij grote en/of complexe bouwwerken wellicht andere eisen aan de kwaliteitsborger moeten worden gesteld dan bij eenvoudige bouwwerken. De gefaseerde inwerkingtreding is ook bedoeld om de gefaseerde invoering af te bakenen. De benaderingswijze is mede gebaseerd op advies 4 van het Instituut voor Bouwkwaliteit (iBK). De eindversie van dat advies, dat na aanpassing door de Regiegroep Wkb door het ministerie van BZK werd overgenomen, staat op de website van het iBK.[1] Uiteraard is alleen de amvb-tekst bepalend, waarin onder meer de voornoemde moties zijn verwerkt. De benaderingswijze van advies 4 is mede geënt op de Consequence Classes uit de Eurocodes voor constructieve veiligheid, een risicobenadering volgens de formule Risico = Kans x Gevolg. Dat in het Wkb-stelsel niet het risico, maar het gevolg centraal staat, wordt verklaard in de eerste alinea van het advies:

Foto: Frank de Groot.

Transformatie oude ketelhuis Vredestein Doetinchem.

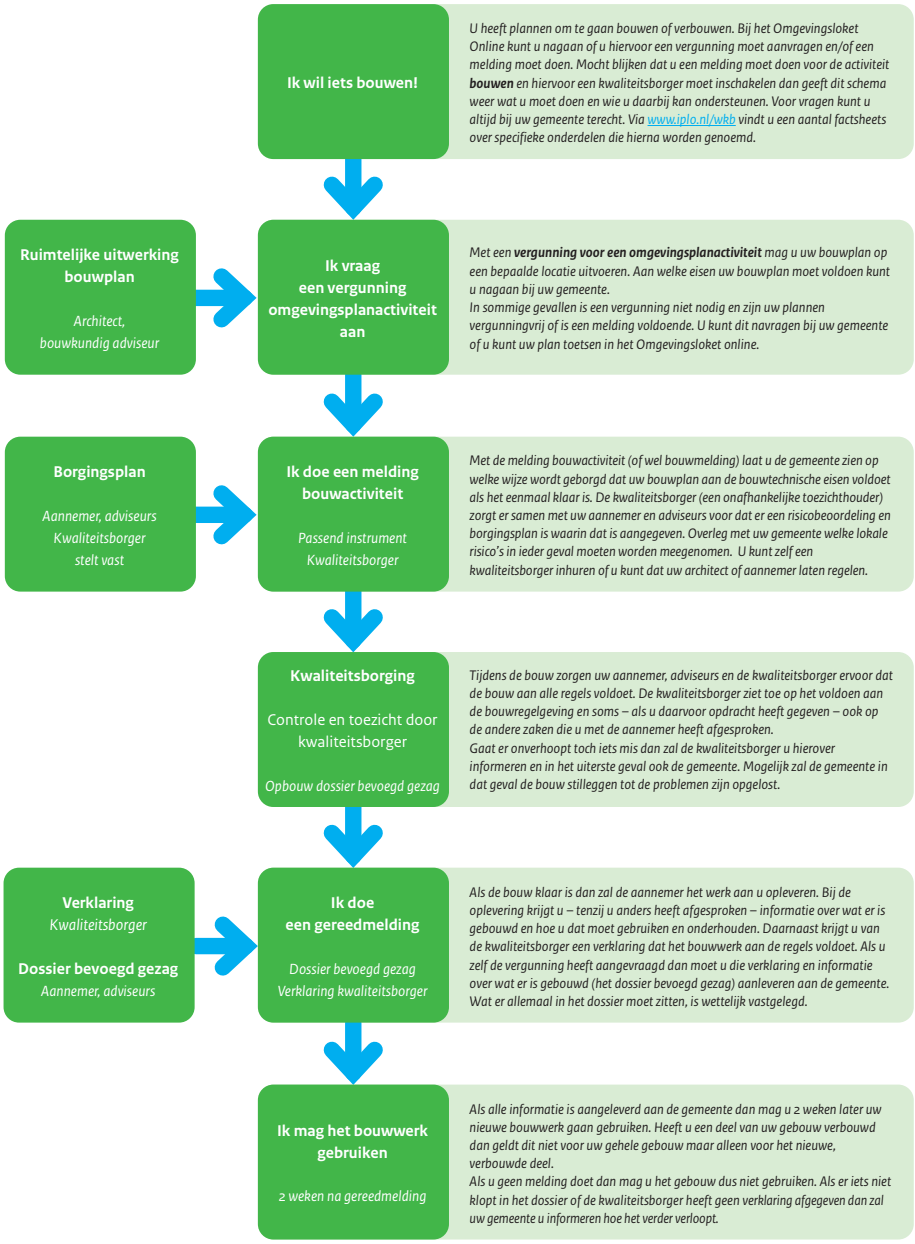
'Hoofdlijn van het denken is dat de intensiteit van de kwaliteitsborging toeneemt, naarmate de mogelijke gevolgen van een calamiteit met een bouwwerk groter zijn.' In het kader van dit artikel is de vraag relevant of dit beginsel leidt tot het indelen van alle monumenten of een deel daarvan in een hogere gevolgklasse of niet.

Indeling monumenten

Wettelijk geldende definities van gevolgklasse 2 en 3 volgen voordat fase 2 van de Wkb in werking treedt. De uitzonderingen in het tweede lid van artikel 2.17 Bbl blijven misschien overeind in fase 2, of worden vervangen door vermelding onder gevolgklasse 2 of 3 of ze worden geschrapt. Dat zal te zijner tijd blijken. Het uitzonderen van monumenten uit gevolgklasse 1 is vooralsnog – gelet op de parlementaire geschiedenis – een tijdelijke maatregel. Een gevolg van een calamiteit zou bij een monument kunnen zijn dat erfgoedwaarden verloren gaan en dat is veelal onherstelbaar. Maar niet elke erfgoedwaarde weegt even zwaar. Denkbaar is een rangorde, waarbij werelderfgoed in gevolgklasse 3 valt, evenals de top 100 van rijksmonumenten en wellicht heel specifieke monumenten. Overige rijksmonumenten kunnen als gevolgklasse 2 worden opgevat en gemeentelijke en provinciale als gevolgklasse 1. Sommige lezers vinden deze insteek mogelijk te voorbarig en te grofmazig; het is niet meer dan een poging het denken hierover aan te wakkeren.

Wkb toch van invloed?

Merkt de monumentensector vooralsnog niets van de Wkb? Nee, zo zit het niet. Ten eerste gelden gewijzigde bepalingen van het Burgerlijk Wetboek vanaf de inwerkingtreding van de Wkb voor alle bouwactiviteiten die via een aannemingsovereenkomst tot stand komen. Die gelden ook voor gevolgklasse 2 en 3, voor alle (voor)beschermde monumenten en voor vergunningvrije bouwwerken. Alleen als sprake is van 'zelfbouw' (dus zonder aannemer) zijn de BW-wijzigingen niet relevant. Wat een 'aannemer' is in de zin van de Wkb, is uiteengezet in het artikel 'Wat is een aannemer in de zin van de Wkb?', in Bouwkwaliteit in de Praktijk nr. 7, jaargang 2021.



Processchema van de Wkb. Bron: Factsheet 'Gaat u bouwen of verbouwen?', Ministerie van BZK.

De vijf wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek hebben – in volgorde van het contractvormings- en bouwproces – betrekking op:

1. financiële zekerstelling van uitvoering en herstel van gebreken;
2. waarschuwingsplicht van de aannemer jegens de opdrachtgever;
3. bij oplevering door de aannemer aan de opdrachtgever te overleggen dossier;
4. communicatie tussen aannemer, opdrachtgever en notaris over de retentietermijn, en
5. aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken 'tenzij deze hem niet zijn aan te rekenen'.

Meer uitleg over deze vijf wijzigingen is te vinden in de in opdracht van het ministerie van BZK door het Instituut voor Bouwrecht (IBR) opgestelde brochure 'Veranderingen Burgerlijk Wetboek in de praktijk'. Deze is sinds voorjaar 2022 te vinden op rijksoverheid.nl.[2]

Risico's en beheersing daarvan

In de toepassing van kwaliteitsborging, het publieke deel van de Wkb, kunnen bij een bouwactiviteit betrokken partijen inclusief monumentenzorg ook in fase 1 al te maken krijgen met de Wkb. Dat is het geval als de bouwactiviteit plaatsvindt in een beschermd stads- of dorpsgezicht of cultuurlandschap of nabij een (voor)beschermd monument. Die omgeving wordt soms aangeduid als 'monumentenbiotoop'. In zo'n geval moet in het plan zelf en in de risicobeoordeling en de beheersmaatregelen adequate aandacht worden besteed aan de bescherming van erfgoedwaarden.
De Wkb ziet op het risico dat het bouwwerk in kwestie op één of meer onderdelen zou afwij-

Foto: Frank de Groot.

Transformatie Gasfabriek Deventer.

ken van de regels in hoofdstuk 4 of 5 Bbl. Wat dat in de praktijk betekent, hangt sterk af van de aard van de bouwactiviteit en de concrete gegevens van de bouwlocatie. Daarnaast gelden regels vanuit het omgevingsplan ter bescherming van het 'gezicht' of bepaalde specifieke aspecten daarvan. Dit aspect is van belang in de ontwerpfase en de verkrijging van de vergunning voor het bouwwerk als omgevingsplanactiviteit (OPA) en moet uiteraard tijdens de uitvoering worden bewaakt. Dat is vooral een taak van de opdrachtgever, zijn adviseurs en het uitvoerend bouwbedrijf onder toezicht van het bevoegd gezag.
Er kan vanuit het omgevingsplan of op grond van hoofdstuk 7 Bbl ook aanleiding zijn voor extra aandacht op het gebied van bouw- en/of sloopveiligheid: specifieke maatregelen, een compleet veiligheidsplan en eventueel de aanwijzing van een veiligheidscoördinator. Die functionaris zal doorgaans aangewezen worden door het bouwbedrijf en kan niet tegelijkertijd de kwaliteitsborger bij de betreffende bouwactiviteit zijn.

Foto: The New Builders.

Restauratie van De Schottenburch, het oudste pakhuis van Amsterdam.

Van fase 1 naar fase 2

In 2016 kreeg BZK kritiek vanuit de erfgoedsector dat er geen pilots met de Wkb in de monumentensector waren uitgevoerd. Dat gaf mede aanleiding tot de door de Tweede Kamer aangenomen moties. Nadien hield de sector zelf deelname aan proefprojecten af, vaak ingegeven door de constatering dat het bij niet-monumenten 'al ingewikkeld genoeg' was. Of dat terecht was of niet laten we hier in het midden, maar het zou goed zijn om gedurende fase 1 van de Wkb wel volop te gaan beproeven wat de impact van kwaliteitsborging op monumenten kan zijn en welke voorwaarden daarbij moeten worden gesteld.
De bedoeling is steeds geweest om uiteindelijk alle bouwactiviteiten, met uitzondering van vergunningvrije, onder het stelsel van kwaliteitsborging te brengen. Ook als het gaat om (ver)bouwen in, op, aan of bij monumenten. Besluiten daarover worden genomen nadat fase 1 van de Wkb drie jaar lang is gemonitord en vervolgens geëvalueerd. Als Omgevingswet en Wkb zoals gepland op 1 januari 2024 in werking treden, zou fase 2 per 1 januari 2029 kunnen ingaan. Zinnige beslissingen over wel of niet meenemen van monumenten in fase 2 kunnen alleen worden genomen als voordien de pro's en contra's gedegen zijn onderzocht. Dat kan prima gebeuren via proefprojecten die met monumenten worden gedaan, zoals bepleit in de vorige alinea.
De website van Stichting ERM/Monumententoezicht.nl wordt in de eerste helft van 2023 geactualiseerd wat betreft de gevolgen van de Omgevingswet en de Wkb voor de monumentenzorg. De auteur van dit artikel is daarbij op vrijwillige basis betrokken. In die informatie wordt ook vooruit gekeken naar fase 2. In een artikel in Bouwkwaliteit in de Praktijk nr. 3 (verschijnt medio april) zal dat eveneens worden gedaan, mede ten behoeve van proefprojecten.

1. https://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/02/Beschrijving-Gevolgklassen-en-definitie-Gevolgklasse-1.pdf.
2. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten/brochures/2022/02/28/de-wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-veranderingen-burgerlijk-wetboek-in-de-praktijk.

Informatie over de auteur
Ing. Gert-Jan van Leeuwen was van 2006 tot eind 2022 redactielid van dit vakblad namens achtereenvolgens VBWTN, het Instituut voor Bouwkwaliteit en als docent/adviseur.