

Evaluatie pilot private kwaliteitsborging bouwen van een woning in de gemeente Voorst





Algemeen

Opdrachtgever pilot: gemeentebestuur Voorst

Aannemer: Bouwbedrijf Koerkamp uit Twello

Private kwaliteitsborger: PlanGarant uit Bergschenhoek. Deze partij wordt aangeduid met 'PKB'. Bouwperiode: november 2015 - juni 2016

Bouwplaats adres: Damastbloem 3 te Twello.

Vrijstaande woning, bouwkosten € 215.000,- (incl. btw)

Legeskosten totaal: € 3.917,-

Inleiding

In navolging op de diverse (grootschalige) pilots is een pilot opgestart voor private kwaliteitsborging in onze gemeente. Hier is bewust gekozen voor een kleinschalige pilot, de bouw van 1 woning. Juist het kleinschalige karakter kan een ander licht werpen op private kwaliteitsborging. De volgende vragen kunnen wellicht beantwoord worden: wat zijn de kosten? Is er voldoende menskracht? Wat zijn ervaringen van de aannemer? Is er een volgsysteem? Hoe is de relatie tot de gemeente? Wat blijft/is de rol van de gemeente?

Omdat de huidige pilots veelal grootschalig zijn, ontstond er behoefte aan resultaten en gegevens vanuit een kleine pilot. Contacten zijn gelegd met PlanGarant uit Bergschenhoek. Deze contacten hebben geleid tot een overeenkomst om gezamenlijk een pilot in de gemeente Voorst te draaien.

Uitgangspunt

Op 13 oktober 2015 is er een Omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een woning met garage aan de Damastbloem 3 te Twello. Deze vergunning is gehanteerd voor de pilot. Omdat het moeilijk is een initiatiefnemer te vinden die vanaf het allereerste idee een PKB in de arm neemt, is gekozen voor een bouwpartij waar al een vergunning is verleend.

Door de PKB is de vergunning gescreend en vanaf de start bouw heeft de PKB de pilot inhoudelijk opgepakt. Dus feitelijk is er sprake van een pilot met betrekking tot het toezichtgedeelte. De vergunning was op het moment van start pilot al verleend.

De gemeente heeft gekozen voor het model om in z'n geheel niet op de bouwplaats te komen. Wijzigingen in de ruimtelijke kwaliteit (uiterlijk van het bouwwerk, afmetingen e.d.) zullen door de PKB meegenomen en bij de gemeente gemeld worden. Dit in afwijking van de toekomstige regeling in de Wkb.

De focus van de pilot ligt op de procesgang rondom de private kwaliteitsborging. Dus niet zo zeer de inhoud (hoewel die wel zijdelings beoordeeld is) van de controles, als wel het proces vanaf offerte tot as-built dossier.

Doelstelling evaluatie

Het doel van de evaluatie wordt nadrukkelijk als volgt omschreven:

Het doel is niet de PKB-er te beoordelen op inhoud maar het hele project op proces. Het evaluatierapport is vanuit gemeentelijk oogpunt geschreven. Tijdens het gesprek met de aannemer, PKB en de gemeente, waarbij de direct betrokkenen allen aanwezig waren is dit ook benadrukt. Deze evaluatie levert (hopelijk) verbeterpunten op voor alle partijen en zijn vanuit gemeentelijk oogpunt ook voorzien van kritische kanttekeningen en vragen.

Ons aller doel is een verbetering van de kwaliteit in de bouw. Om dit te bereiken moet de markt klaar zijn voor deze klus. Daarnaast moet de verandering een duidelijke verbetering zijn van het huidige systeem. Om een eerlijk beeld te krijgen zullen appels met appels moeten worden vergeleken, vooral als het gaat om het financiële aspect.

Wij hopen dat de wetgever de vragen/opmerkingen en kritische kanttekeningen ter harte neemt. Er zit nog een klein beetje water in het bad, dat niet op voorhand het laatste beetje water uit het bad weggegooid wordt, waarbij ook het kind zal verdwijnen.

Kostenverhaal

De gemeente Voorst is in deze opdrachtgever geweest. In de gemeente Voorst is voorzichtig de discussie gestart om te kijken naar de redelijkheid van de leges. Vooral nog is er gelet op de onduidelijkheid vanwege het wetgevingstraject en de blijvende noodzaak van bouw- en woningtoezicht, nog niet de wil om de leges (naar beneden) bij te stellen. Een landelijke beleidslijn/oplossing wordt afgewacht. Bij de onderhavige vergunning zijn de normale legeskosten in rekening gebracht. De legeskosten bedragen € 3.917,-. Uit de basisofferte van de PKB is gebleken dat de totale kosten in de pilot (incl. risicoanalyse) € 3.751,- bedragen. Indien er geluidsmetingen en luchtdichtheidsmetingen (niet noodzakelijk bij forfaitaire methode) worden verricht, loopt dit bedrag op tot € 4.840,-. Indien na de eerste controle van constructietekeningen en berekeningen, gewijzigde stukken moeten worden gecontroleerd, wordt hiervoor € 302,50 in rekening gebracht.

Conclusie: Indien er niets wordt gedaan aan de legeskosten bij vergunningaanvragen, zullen de kosten voor de aanvrager verdubbeld worden en zal er een (forse) lastenvermeerdering plaatsvinden. Dit betekent voor de individuele woning in de onderhavige pilot een kostenverhoging van ongeveer 96%.

Inhoud offerte

Uit de offerte van de PKB is gebleken dat er keuzes worden aangeboden. Het is dus mogelijk een pakket van 'kwaliteitscontrole' af te nemen. Zo zit een luchtdichtheidsmeting, een installatiegeluidsmeting, wijziging constructies (na controle eerste berekeningen) niet in de basisofferte. Afhankelijk of er forfaitair gerekend is bij de EPC berekening, kan een luchtdichtheidsmeting worden uitgevoerd. Indien het noodzakelijk is, zal dit kostenverhogend werken. Ook bij gewijzigde constructies zullen kosten in rekening worden gebracht. Dit heeft tot doel dat er wellicht minder constructiewijzigingen zullen zijn in de constructies. Overigens kan dit een ongewenst neveneffect hebben. Worden alle gewijzigde berekeningen wel voorgelegd? En wat zijn dan de gevolgen op de bouwplaats voor de werkzaamheden van de toezichthouder? Hij kan voor verassingen komen te staan. De overige controles van de wijzigingen worden binnen de aanbieding uitgevoerd.

Uitdrukkelijk wordt in de offerte vermeld dat de werkzaamheden niet leiden tot acceptatie dan wel goedkeuring, maar dat de werkzaamheden het doel hebben om de geleverde kwaliteit inzichtelijk te maken (zie ook bij wijze van toezicht). Toch wordt gesteld in de eindconclusie van het as-buit dossier dat het aannemelijk gemaakt is dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Dit is verwarrend, aan te bevelen is dat er gekozen wordt om of de kwaliteit inzichtelijk te maken of dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Waarbij opgemerkt wordt dat dit laatste een rekbaar begrip is en niet meetbaar. De wetgever zal hier een duidelijke keuze moeten maken.

Vragen naar aanleiding van de pilot:

- Als de opdrachtgever niet kiest voor het volledige pakket worden luchtdichtheid en installatiegeluid niet gecontroleerd. Deze optie zou bij een niet forfaitaire methode niet aangeboden moeten worden. Installatiegeluid is een ander vraagstuk. Is op een andere wijze aannemelijk te maken dat er aan de norm wordt voldaan? Het is dus mogelijk dat gewijzigde constructieberekeningen (en hoe vaak gebeurt dat niet) buiten het zicht van de PKB blijven. Dit laatste is, conform Wkb, niet mogelijk!
- In het verleden zijn door diverse partijen berekeningen gemaakt van de 'winsten' die overall (landelijk) gezien te behalen zijn. Binnen deze pilot zijn de kosten verdubbeld. Deze kosten kwamen binnen de pilot voor rekening van de gemeente,

maar in de praktijk zullen deze voor rekening van de opdrachtgever (de vergunninghouder) komen. Is de aannemer/ projectontwikkelaar de opdrachtgever (belangenverstrengeling?) dan zullen de kosten ongetwijfeld links of rechtsom doorberekend worden.

- Als er geen volledige controle heeft plaatsgevonden en alleen de geleverde kwaliteit (op de gecontroleerde onderdelen) is beoordeeld, wat is dan de waarde van de conclusie in het as-built dossier? Voldoet de woning wel of niet aan het Bouwbesluit? Of moet de conclusie in algemene zin anders luiden? Bijvoorbeeld 'wat gecontroleerd is, dat voldoet aan het Bouwbesluit' 'Gerechtvaardigd vertrouwen' wil zeggen dat het vertrouwen uitgesproken mag worden dat het in orde is op basis van de juiste toepassing van een instrument. Voldoet het bouwwerk dan aan het Bouwbesluit?
- Er moet meer aandacht komen voor de mogelijke discrepantie tussen de verschillende verwachtingen. Gemeenten denken een dossier te krijgen waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit (en dus niet hoeven te handhaven) terwijl de praktijk kan zijn dat bouwwerken niet voldoen aan het Bouwbesluit. Gerechtvaardigd vertrouwen is niet meetbaar. Blijkt straks uit het dossier dat zaken niet gecontroleerd zijn (tenslotte is niet alles te controleren) en gebreken vertonen, wat is dan de status van het dossier? Op welke wijze is de eigenaar dan verzekerd van kwaliteit? In onderhavige pilot is niet alleen de geleverde kwaliteit beoordeeld (volgens offerte) maar ook of er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat de woning voldoet aan het Bouwbesluit (conclusie as-built dossier). Is dit in alle gevallen zo? Zie ook opmerking bij 'Wijze van toezicht' en onder 'conclusie as-built dossier'.
- Het is sterk aan te bevelen om de aangeboden werkzaamheden door de private kwaliteitsborger wettelijk te regelen, zodat een gelijkwaardig vertrekpunt aanwezig is en geen oneerlijke concurrentie ontstaat. Sommige werkzaamheden behoren gewoon bij het reguliere werk. Blijkbaar kunnen er verschillende interpretaties van de wet zijn. De wetgever geeft aan dat 'het moet voldoen aan het Bouwbesluit'. Als dit niet waar te maken is, zal er dus helderheid moeten komen wat wij daaronder verstaan.

Inhoudelijke ervaringen

Aannemer:

Bij wijziging in de planning zal er een digitaal systeem moeten zijn dat gekoppeld is aan de eigen planning. Waar in het verleden plannings niet altijd meteen bijgewerkt worden, moet dat nu wel. Binnen de pilot is een keer vergeten door te geven dat het boren van schroefpalen op zou schuiven. De toezichthouder is volgens de oude planning gekomen en heeft niet kunnen toezien op de kwaliteit. Naar de gemeente zijn die lijnen korter en kun je wellicht meer corrigeren. Als er een dag later geheid kan worden, komt de gemeente alsnog, nu is dat lastig in te plannen. Dit kan met andere afspraken, agenda's, menskracht te maken hebben. De aannemer moet in zijn planning de PKB inplannen en niet andersom. Echter de PKB moet hier wel van op de hoogte zijn of worden gebracht.

Er is geen mogelijkheid in het systeem van de PKB te kijken en zaken te uploaden. Dat was wel de bedoeling, maar is niet gebeurd. Systemen waren niet op elkaar aangesloten/operationeel. Hier moet nog wel een slag gemaakt worden.

De aannemer moet veel zelf vastleggen (is ook ter bescherming van zichzelf). Hierdoor is een bewustwording gekomen voor kwaliteit. Hoe bereik je dat als de uitvoerder er niet is, er toch foto's worden gemaakt en e.e.a. vastgelegd wordt. (Bij kleine bouwbedrijven loopt een uitvoerder vaak op meerdere bouwplaatsen tegelijk). Het moet dus bij iedereen op de bouw tussen de oren zitten. Zal nog wel een lange weg worden. Deze vragen waren binnen de pilot onontkoombaar en zullen aandacht moeten krijgen.

Er zijn wel indirecte kosten mee gemoeid. Het risico bestaat dat de aannemer dat wel doorberekend. Dit zal een toename van de kosten betekenen. De aannemer heeft er alleen profijt van als er later gebreken blijken te zijn en uit de stukken blijkt dat hij goed gebouwd heeft. Als je nu al goed bouwt, zal de drive om private kwaliteitsborging in te voeren minder stimuleren dan wanneer je nu niet goed bouwt. Ondergrenzen zullen dus blijvend opgezocht worden, waarbij de aannemer gaat inschatten of er later in de tijd iets fout kan gaan. Dan kan de kwaliteit dus nog steeds minimaal (of onder de maat zijn). "Als iets niet instort wil het niet zeggen dat het aan de norm voldoet". Aannemer moet zich bewust zijn van het feit dat de investering die hij nu moet doen (zelf ook opnames maken en zaken vastleggen) op langere termijn zich wellicht uitbetaalt. Op kortere termijn zal hij wel kosten maken, maar daar niets van terug zien. Als die bewustwording er is, zal het gaan functioneren. Bij de 'onderkant' van de markt (vooral als je het hoofd maar net boven water kunt houden) zal die bewustwording lastiger zijn.

Medewerkers werden door bewustwording enthousiast en gingen zelf ook meer op kwaliteit letten.

Blowerdoortest (in bijzijn van bwt-ers en medewerkers) liet de gevolgen doordringen van risico van bepaalde detailleringen. Dit droeg bij aan de bewustwording voor kwaliteit.

Korte lijn naar de gemeente is prettig, nadeel bij het nieuwe systeem is wel dat er straks veel partijen zijn, met allemaal verschillende medewerkers die wellicht op wat grotere afstand zitten. Het kan maar zo zijn dat een uitvoerder 5 bouwwerken onderhanden heeft, waarbij alle 5 PKB's andere systemen hebben en andere afspraken gemaakt moeten worden. Dit zal wel veel vragen van de aannemer. De aannemer heeft geen invloed op de keuze voor de PKB, de opdrachtgever bepaalt dat immers.

In de eerste zeven weken is er twee keer gecontroleerd. Hoe zit het dus met menskracht? Is er straks voldoende capaciteit? Voldoende capaciteit is noodzakelijk. De indruk kan bij de aannemer ontstaan dat er niet veelvuldig gecontroleerd wordt. Er wordt dan ook een stukje 'betrokkenheid' gemist. Aannemers kunnen ook foto's van een andere bouw opsturen, niemand kan dat controleren. Systeem is dus niet 'waterdicht'. (volgens PKB zullen foto's met gps coördinaten worden gevraagd, heeft iedere aannemer een dergelijk toestel?) De aannemer verstrekt middelen aan de werknemers waarbij elke medewerker op die bouwplaats de foto's maakt en in het dossier plaatst. Er dient een verplichting te komen om dit via GPS te doen. Hiermee wordt voorkomen dat verkeerde foto's in het dossier terecht komen.

Aannemer moet melden wanneer hij toe is aan de afgesproken controlemomenten. Nu is het bij een gemeente vaak bij de geijkte controlemomenten (start, grondwerk, wapening). In het nieuwe systeem kan het sterker variëren. Qua organisatie meer werk dus en koppeling van (plannings)systemen moeten wel werken, anders is het ondoenlijk. Vooral bij meerdere bouwplaatsen en meerdere partijen.

Private Kwaliteit Borger (PKB):

Er wordt op basis van risico-gestuurde beoordelingen gewerkt. Dus niet alles wordt gecontroleerd. Hoeft ook niet, gemeenten werken met een Bouwbeleidsplan en toetsen ook niet alles.

Wij komen op afgesproken controlemomenten en verwachten veel van de aannemer. Tenslotte is het uiteindelijk het belang van de aannemer en de opdrachtgever.

In de pilot is meegenomen dat de PKB de ruimtelijke kwaliteit ook bewaakt. Eénmaal is door de PKB met de gemeente contact opgenomen om de detaillering/aansluiting op metselwerk van de kozijnen anders te maken. Dit is een afstemmingsmodel dat

kan functioneren. Vraag is wel of dit financieel haalbaar is als dit voor alle gemeenten wordt gedaan. In de pilot was het kosteloos. Hiervoor kan een goedwerkend model aangeboden worden. Indien de PKB signaleert dat er in ruimtelijke zin in afwijking van de vergunning wordt gebouwd, kan de PKB de aannemer er op wijzen met de gemeente contact op te nemen. Afspraken met de gemeente zullen dan wel vastgelegd moeten worden. PKB zullen tijdens overleg met opdrachtgever/aannemer moeten attenderen op de meldplicht. Ten tweede kan gedacht worden aan 'dubbel toezicht', de gemeente, die op de bouwplaats komt, en de PKB die toezicht houden. Het is niet aan te raden, zoals in de pilot, de PKB afspraken te laten maken met de gemeente. Wie draagt dan de verantwoordelijkheid als het niet goed gaat en er misverstanden zijn of willens en wetens de afspraak niet nagekomen wordt?

Door de risicoanalyse vooraf te doen en de planning goed op te zetten is met name bij de planning in het proces, tijdwinst vooraf mogelijk. Risicoanalyse is verplicht en kost tijd, echter omdat de PKB vanaf het begin aan tafel zit, kan eerder 'gestuurd' worden in de voorfase en niet bij het DO (te laat in het proces).

Vergunninghouder:

Aan de vergunninghouder is gevraagd ook een inhoudelijke reactie te geven. Deze is ontvangen. Hem is een vijftal vragen gesteld. De vragen en antwoorden worden hieronder integraal overgenomen.

1. Heeft u als opdrachtgever iets gemerkt van de kwaliteitsborging, bent u er bij betrokken door de aannemer?
"We hebben zelf zeer weinig gemerkt van de private kwaliteitsborging. De aannemer heeft ons hierover wel geïnformeerd. Het is ook de eerste keer dat we zelf een huis bouwen en we hebben derhalve geen vergelijk met voorgaande situaties".
2. Kijkend naar de kosten voor de bouwleges (ca. € 3.900,-) worden de kosten voor private kwaliteitsborging verdubbeld. Zou u daarvoor gekozen hebben, als u een vrije keuze had? "Uiteraard niet als dit kostenverhogend werkt voor de opdrachtgever (wij, in dit geval)"
3. Zijn de meerkosten zinvol besteed? (Voor zover u er iets van hebt meegekregen).
"Hier hebben wij niets van meegekregen. Wij hebben een prijsafspraken gemaakt over de totaalkosten met de aannemer, voor het bouwen van een huis".
4. Vindt u dat private kwaliteitsborging dwingend opgelegd met worden? Of dat het een vrije keuze mag zijn?
"Ik vind dat er altijd een bepaalde manier van kwaliteitsborging dient te zijn. Voorwaarden voor mij zijn dat dit transparant en voor iedereen gelijk moet zijn. De verantwoording voor het juist bouwen van een huis zal bij de aannemer moeten liggen, de controle hierop zal naar mijn idee toch bij de overheid moeten liggen. Hoe de overheid dit bewerkstelligt, is niet aan de opdrachtgevers".
5. Ziet u de meerwaarde in van private kwaliteitsborging in relatie tot de huidige werkwijze (controle en toezicht gemeente)?
"Voor de opdrachtgever gaat het erom, dat er een huis gebouwd wordt dat aan alle eisen voldoet, die de opdrachtgever maar ook de overheid heeft gesteld. Hoe dit tot stand komt, zou mij persoonlijk niet veel uitmaken. Als dit via een private weg gaat is dit prima, behalve als dit kostenverhogend zou werken. In ons geval hebben we een perceel aangeschaft van de gemeente. Hier is goed voor betaald en zouden we hier ook een stuk "service" voor mogen verwachten. Dit staat in ons geval overigens niet ter discussie, een en ander is prima verlopen met de gemeente".

Gemeente:

1. In de werkzaamheden zoals geoffreerd zit veel toetswerk vooraf, dat is dus niet anders dan dat de gemeente nu ook doet in de voorbereiding om te komen tot een vergunning. Bij privaat toezicht, volgens de TIS systematiek, behoren de stappen 1 tot en met 4 binnen het instrument en zijn ze wettelijk verplicht. Binnen de pilot wordt vanaf punt 4 de toezichttaak opgepakt (conform afspraak).

Werkzaamheden

Concreet worden de volgende activiteiten binnen de pilot van PlanGarant verwacht:

1. Beoordeling Definitief- en Uitvoeringsontwerp, opstellen risicoanalyse
2. Opstellen beoordelingsrapportage Bouwbesluit en Goed- en deugdelijk werk
3. Beoordeling van de uitvoeringsdocumenten, deze beoordeling samen met de risicoanalyse dient als basis voor het toezichtsplan
4. Beoordeling Uitvoering
5. Opstellen verklaring Bouwbesluit en afgifte certificaat "goed gebouwd"
6. Beoordeling As-built documenten, na beoordeling worden deze gewaarmerkt en als digitaal dossier aangeboden bij de opdrachtgever, de bouwer en gemeente.

Tijdens de bouw kan het dus toch weer anders worden (het as-built dossier moet goed zijn). Wat is de meerwaarde van een risicoanalyse vooraf in vergelijking met de bouwplantoets die een gemeente nu doet? Kan er wel tijdswinst geboekt worden? Doel is minder toetsen vooraf en meer achteraf tijdens de bouw in het werk oplossen. Wordt dat wel gehaald? De kans is aanwezig dat een PKB alles van te voren goed getoetst wil hebben, omdat tijdens de bouw zaken niet te herstellen zijn. Een verplichte (op zich logische) risicoanalyse is dus te vergelijken met een vergunning/tijdspad vooraf?

2. Er zijn tussentijdse controles. Van belang is om vast te leggen hoeveel dit er kunnen/moeten zijn. De kans bestaat dat gelet op de werkdruk dit tot een minimum beperkt wordt, dan wel dat dit in zijn geheel niet gebeurt.
3. Vanwege de kostendekkende inkomsten bij de PKB is het mogelijk om goed toezicht te houden. Is dat extra geld er voor een gemeente ook (per bouwplan), dan zal het voor een gemeente ook mogelijk zijn elke bouw op afgesproken momenten en steekproefsgewijs te bezoeken en te controleren. Dus alles heeft te maken met visie of financiële middelen.
4. De klacht vanuit het bedrijfsleven, vereniging 'eigen huis' betreft de hoogte van de leges. In het meest positieve geval zullen de kosten gelijk blijven. Voorwaarde is dat de gemeentes dan de volledige leges voor het bouwplan moeten los laten. Wanneer dit deels wordt gedaan of in zijn geheel niet, zullen de kosten fors toenemen.
5. Wat veranderde vaak tijdens de bouw? Vaak andere materialen, andere installaties etc.. Wat ook veel gebeurt, is dat ruimtes anders worden, deuren verplaatst, kozijnen in gevels op een andere plek komen, een dakkapel geplaatst. Veel van de wijzigingen hebben dus niet alleen invloed op de Bouwbesluittoets maar zeker ook op het ruimtelijk kader, bijvoorbeeld de dakkapel of bijkeuken, garage langer enz.. PKB's zullen (naar verwachting) niet gratis de toezichttaak op de ruimtelijke kwaliteit/begrenzingsen en welstand (kleuren en materialen) meenemen tijdens de bouw. Bij de vergunningverlening is bekend welke partij de PKB is, op dat moment kan er overleg plaatsvinden over het ruimtelijke toezicht en wat betalen wij als zij het toezicht meepakken? (Worden de leges daarvoor wellicht ingezet?) Of lopen gemeentes er ook alsnog en hoe wordt scheiding gehouden tussen privaat toezicht en publiek toezicht? Krijgen wij alsnog bouwkundige vragen die we dan moeten afhouden? Is bij de vergunninghouder duidelijk dat als de PKB toestemming geeft voor een wijziging, de gemeente vervolgens dit kan blokkeren omdat er ongewenste ruimtelijke gevolgen zijn? Al dan niet in strijd met bestemmingsplan of welstandsnota. Kortom er zal helder gecommuniceerd moeten worden met de vergunninghouder/opdrachtgever welke taak bij welke instantie behoort.
6. De opdrachtgever zou de PKB in moeten huren en niet de aannemer. Dan komt de oude rol van dagelijks toezicht door een architect weer in beeld, alleen dan wettelijk geregeld. De opdrachtgever wordt dan beschermd terwijl de aannemer

niet in de verleiding kan komen om invloed op de PKB uit te oefenen. Er ligt geen financieel belang. Indien de opdrachtgever van de PKB verneemt dat er zaken niet goed gaan, kan hij/zij op die manier ook druk uitoefenen op de aannemer.

7. Vanuit de pilot is opgemerkt dat de leges omlaag moeten/kunnen. Er moet immers aan de PKB betaald worden. Als de leges verlaagd worden ontstaat er een financieel probleem. Taken zijn de afgelopen jaren steeds verder uitgebreid en worden er zo goed en kwaad als mogelijk gedaan. Met de nieuwe taken erbij, waarbij bestaande bouw en steeds ingewikkelder wetgeving (en informatieverstrekking) een grotere plek in gaan nemen, zullen gemeenteraden wellicht niet snel genegen zijn de leges te verlagen. Aan de andere kant, als veel bouwplannen vergunningsvrij worden (nieuwe Amvb en regels omgevingsplan met geslotennormen), zullen de leges al grotendeels wegvallen en zal er echt naar een ander financieringsmodel gekeken moeten worden.

Wijze van toezicht

Zoals in de offerte is aangegeven wordt de toezichttaak uitgevoerd om de geleverde kwaliteit inzichtelijk te maken. Is bijvoorbeeld het plafond lager dan vereist of vergund, dan werd dat in deze pilot overlegd met de opdrachtgever. Wordt dit door de opdrachtgever akkoord bevonden, dan wordt in het as-built dossier door de initiatiefnemer verklaard dat hij/zij daarmee instemt. Wat is dan de waarde van toezicht en wie moet dan achteraf handhaven? Resultaat is dat de bouwwerken naar keuze wel of niet voldoen aan het Bouwbesluit. Moet/mag er dan wel gehandhaafd worden?

Tijdens gesprekken met de toezichthouder en het as-built dossier blijkt dat de uitvoering van toezicht niet verschilt met de huidige praktijk, zij het dat de frequentie hoger is.

As-built dossier

De algemene indruk is dat het dossier niet veel anders vormgegeven wordt dan de dossiers die (in onze gemeente) in de huidige situatie worden gemaakt. Zij het dat het uitgebreider is. Veel van het materiaal in het as-built dossier zijn vergunningsstukken, zoals tekeningen, zoals door ons verleent. Als ontvanger van het as-built dossier is het gewenst om het ook een as-built dossier te laten zijn. [De wet zal straks een veel kleiner dossier voorschrijven] Het dossier zal zo compleet mogelijk moeten zijn, zoals nu de wetgever voorschrijft zal een deel bij de PKB in het archief worden bewaard en een deel bij de gemeente. Het dossier zou in zijn geheel bij gemeente moeten zijn. (PKB kan failliet gaan, nieuwe eigenaar weet wellicht niet wie de PKB is geweest etc.) Hij/zij zal altijd naar de gemeente gaan. Het dossier is dan incompleet.

Steekproefsgewijs is inhoudelijk ook gekeken naar de uitkomsten van de controlemomenten dan wel herberekeningen van isolatie/epc en luchtverversing. Uit de weergave van de metingen en herberekening blijkt dat geen correcte weergave wordt getoond van de vereisten uit het Bouwbesluit. Hierdoor geeft de inregeling van de luchtbehandeling (in onderhavige pilot) een verkeerde waarde. In de rapportage wordt geen melding gemaakt van deze verkeerde inregeling. Dit is met de aannemer alsnog doorgenomen. Fouten werden gemaakt en fouten zullen gemaakt blijven worden. Dat zullen we moeten accepteren. Maar private kwaliteitsborging is geen garantie dat het nu beter gaat worden. Het zijn veelal dezelfde mensen die het werk nu doen. Uit deze steekproef in de pilot blijkt het belang van het complete as-built dossier. Wil je dit als gemeente kunnen en willen beoordelen dan is kennis 'in eigen huis' van belang.

Door een externe partij is de luchtdichtheid gemeten en deze gegevens zijn verwerkt in de rapportage. Met de PKB-er is afgesproken deze in de pilot kosteloos (voor de opdrachtgever) uit te voeren. Dit onderdeel is dus optioneel en zou in samenhang met de controle op de (niet forfaitaire) EPC berekening niet optioneel moeten zijn. De meeste gemeenten doen dit nu ook niet, wil het een verbetering zijn, dan zou je dat bij de niet forfaitaire Qv in de EPC berekening wel verplicht moeten stellen. Dan wordt het een verbetering.

Conclusie as-built dossier

Naast het feit dat de doelstelling in de inleiding aangegeven wordt als 'vastleggen van de kwaliteit', wordt in de eindverklaring aangegeven dat het aannemelijk is dat het Bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Deze conclusie wordt in onderhavige pilot niet gedeeld, omdat onder andere de gemeten waarden van de ventilatiecapaciteit niet voldoen. Daarnaast zijn er twijfels over de juistheid van de ventilatiebalans (lucht van binnen en de vereiste hoeveel van 50% van buiten) en de overstroomvoorzieningen (zouden fors moeten zijn bij deze hoeveelheden). Vanuit het aangepast stromingsschema kan dit worden geconcludeerd. Mocht deze conclusie niet juist zijn, kan dit een verbeterpunt zijn in de rapportage. Uitgebreidere uitleg in het as-built dossier zou dan noodzakelijk zijn. Vraag die overblijft is de volgende: Wat is de rol van de gemeente als bij overdracht uit bureauonderzoek van dossier blijkt dat het bouwwerk niet voldoet? Moeten fouten gemeld worden bij een toezichthoudende instantie? Waar ligt de verantwoordelijkheid bij de overdracht van het dossier?

Valkuilen op hoofdlijn?

Een viertal zaken springt in het oog.

Ten eerste: Een (op een) modulaire systeem (gelijkend aanbieder) moet niet mogelijk zijn. Dit werkt verkeerde marktwerking en concurrentie in de hand. Als ik maar genoeg in een modulair systeem stop en men kiest de goedkoopste (want wat heeft de opdrachtgever voor belang, die ziet dat vaak niet), "De aannemer bouwt toch goed genoeg", dan schieten we het doel voorbij. Een vaste taakomschrijving zou beter werken en ook een duidelijke richtlijn voor een compleet as-built dossier. Dit dossier zou bewaard moeten blijven bij de gemeente. Iedereen weet waar die aan toe is. Als er partijen zijn die geen modulair systeem hanteren, staan die al met 1-0 achter t.o.v. marktpartijen die modulair aanbieden en de burger weet niet wat hij kiest en er zullen door aannemers ondergrenzen worden gezocht. Wat wordt er dan beter ten opzichte van het huidige model? Met een modulair systeem wordt (onbedoeld en ongewenst?) naadloos, op het verwijt aan de gemeenten, aangesloten. Iedere gemeente maakt zijn eigen beleid, is immers de klacht. Dat zal met het modulaire systeem dus ook het geval zijn, echter dan op individueel niveau. Ondergrenzen moeten gesteld worden, 'plussen' kan uiteraard wel.

Ten tweede: Het overleg met opdrachtgever/aannemer. Het is mogelijk dat een (bouw)onderdeel niet voldoet aan een prestatie-eis uit het Bouwbesluit en als de opdrachtgever het accepteert dan komt dat in het as-built dossier te staan. Het bouwwerk voldoet niet en de gemeente staat vervolgens voor een dilemma? Binnen de huidige werkwijze overlegt de aannemer ook met de opdrachtgever en de gemeente constateert een afwijking. Bestuurlijk wordt dan bepaald of er gehandhaafd wordt. Dit wordt nu in feite door de PKB bepaald. Dit is niet wenselijk.

Ten derde: de verwachting die wordt gecreëerd dat de kwaliteit wordt bereikt door de handhavingsbevoegdheid van de gemeente. En wat is dan kwaliteit? Uit gesprekken met bestuurders blijkt dat in de fase van gereedmelding er (bestuurlijk) totaal geen draagvlak is om de regelgeving te handhaven. Zeker is dit het geval indien er acceptatie is van de onvolkomenheden door een eigenaar. De gemeente gaat geen bewoners, die al verhuisd zijn, op straat zetten. In de wet zou een aanpassing moeten komen dat een gemeente tussentijds wordt geïnformeerd. Hierop kan een gemeente dan anticiperen en acteren. Het is bijzonder wenselijk dat de gemeente de bevoegdheid krijgt tussentijds de bouw stil te leggen op basis van de signalen van de PKB. Ook moet geregeld worden wie verantwoordelijk is, wij (onze bestuurders willen dat zeker) moeten blindelings kunnen vertrouwen op de kwaliteitsborger. Als het dus fout gaat (onterechte stillegging op advies van kwaliteitsborger) dan willen we de PKB aan kunnen spreken op de kosten van een (eventuele onterechte) stillegging.

Ten laatste: Om een goed beeld te krijgen van de verbeteringen die voor ogen staan, zullen appels met appels vergeleken moeten worden. Door vele gemeentes is de impactanalyse gemaakt van de private kwaliteitsborging. Onze gemeente zat aan de hoge kant qua urenbesteding techniek, circa 30%. Indien de leges naar beneden gaan met 30% zullen die kosten besteed kunnen worden aan risicoanalyse en toezicht/rapportage. Een rekenvoorbeeld. De legesinkomsten bedragen op jaarbasis circa € 600.000,- (peildatum 2015) 30% van die inkomsten vervallen en zouden besteed kunnen worden om private kwaliteitsborging in te voeren, dat is circa € 180.000,-. Wij hebben circa 350 bouwplannen per jaar. Dat zal inhouden dat er ruim € 500,- per bouwplan beschikbaar komt om de werkzaamheden (risicoanalyse en toezicht incl. as-built dossier) uit te voeren door een private partij. Alles wat meer is, zal een lastenverzwaring betekenen voor de opdrachtgever. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat dit financieel niet haalbaar is. Omdat er zoveel taken binnen bouwen woningtoezicht blijven, zal een raad zeer kritisch kijken naar de verlaging van de leges. Zullen die verlaagd worden bij een gelijkblijvende bezetting (in Voorst zijn medewerkers van de binnendienst naar buitendienst geschoven), dan zullen de kosten uit de algemene middelen moeten komen. Dit zal gevolgen hebben voor de begroting en/of gemeentelijke belasting.

Conclusie en dankwoord

We kunnen terugzien op een geslaagde pilot. Met name uit de procesgang rondom de inhoudelijke toezichttaak, moeten nog wel stappen gezet worden. Daarnaast zijn er nog wel een fors aantal vragen onbeantwoord. Zowel voor de aannemer (in de bewustwording) als de Private Kwaliteitsborger (in de organisatie) als de gemeente (als terugtrekkende overheid) is het proces leerzaam geweest. Alle deelnemende partijen zijn het er over eens dat er nog veel moet gebeuren voordat dit een succes kan worden. Op dit moment zijn er te veel zaken met een open einde. Rest mij nog, om namens het gemeentebestuur, alle betrokkenen te bedanken voor de open en positieve grondhouding en de inzet, maar zeker ook de wil om (zelf)kritisch het proces in te gaan en te blijven staan.

Twello, 9 november 2016

Teunis Overeem, senior medewerker Vergunningen en Handhaving