

Private bouwplantoetsing: de (on)mogelijkheden en de (on)logica

door: dr. ir. N.P.M. Scholten



Inleiding

In het Actieplan private kwaliteitsborging wordt de wereld simpel voorgesteld. Dat simpele plan is door de minister in zijn brief van 27 november 2013 (TK 32 757, 91) overgenomen. Eenvoudige voorbeelden lenen zich goed om alles over te laten aan private partijen zonder dat het bevoegd gezag er op enigerlei wijze bij is betrokken. Dan kan dat na 3 jaren over de volle linie, zo is de gedachte van de minister en de door hem aangestelde kwartiermakers. Criteria waaraan succes of falen wordt afgemeten zijn niet gedefinieerd. Daarbij wordt het (ver)bouwen als een solitaire activiteit afgezonderd van de rest van de wereld. Alsof bouwen geheel op zichzelf staat en geen bestuurlijke afwegingen vergt of samenhang vertoont met andere elementen van wetgeving.

Bouwen is echter gewoonlijk helemaal geen solitaire activiteit en in veel gevallen niet eenvoudig. Laten we eens verder kijken dan onze neus lang is en ons de vraag stellen of de weg die de kwartiermakers zijn ingeslagen wel tot succes kan leiden.

Cases

Case 1

In een bestaand eenlaags winkelcomplex (zeg 4000 m², gebouwd in 1991) met verschillende winkels vindt een verbouwing plaats. Een winkel met een gebruiksoppervlakte van 1500 m² wordt met 120 m² vergroot. Op de bouwvergunningtekening van 1991 is bij de wanden tussen de winkels aangegeven *---*60 wat duidt op een beoogde brandwerendheid van 60 minuten. Die vergunning bevat ook de goedgekeurde details van de wand-dakaansluiting die slechts 15 minuten brandwerendheid opleveren. Stel dat we dit aantreffen in het beoogde stelsel van het Actieteam, de minister en de kwartiermakers. Wat moet er dan gebeuren? Is er niet voldaan aan de voorschriften voor de bestaande bouw? Want tussen bestaande brandcompartimenten moet de brandwerendheid ten minste 20 minuten zijn? Hoe gaat de private bouwplantoetsing om met artikel 4 van de

Woningwet voor de vergrote winkel? Een andere vraag die kan worden gesteld is of voor het verwijderen van de wand die leidt tot de vergrote winkel wel een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is, want de minister gaat zijn brief van 27 november 2013 alleen in op vergunningplichtige activiteiten. Stel nu eens dat het gehele winkelcentrum wordt gezien als een groot brandcompartiment waarbij met toepassing BvB2007 of NEN 6060 wordt aangetoond dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing wat betreft beheersbaarheid van brand?

Een andere vraag die daarbij speelt is hoe om te gaan met de brandmeldinstallatie en de ontruimingsinstallatie bij een dergelijke case.

Kunnen we de besluitvorming in deze casus wel geheel overlaten aan een private partij? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Case 2

Case 2 is vergelijkbaar met case 1. Het gaat ook nu om de uitbreiding van een supermarkt waarbij vergelijkbare vragen spelen. Het is in deze case nog een slag ingewikkelder. Het betreft een vergelijkbaar winkelcentrum met identiek vergunde details, maar nu grenst het dak van het winkelcentrum aan de ene kant aan de balkons van woningen en aan de andere zijde bevindt zich boven het winkelcentrum een galerijflat. De beheersbaarheid van brand vanuit het winkelcentrum naar de woningen voldoet niet aan de eisen voor de bestaande bouw.

Kunnen we de besluitvorming in deze casus geheel overlaten aan een private partij? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Case 3

We kennen de discussies over de brandwerendheid van kanaalplaten n.a.v. de brand in de Lloydstraat in Rotterdam. Een discussie die al lang loopt en waarbij in 2011 de industrie met aanbevelingen is gekomen, gekoppeld aan een driejarig Europees onderzoeksprogramma. Ingewijden hebben met lede ogen gezien hoe in de wereld van SBK en KOMO vanuit te beperkte kennis van de materie merkwaardige dan wel geen beslissingen werden genomen.

De regelgeving is sedert 2011 echter niet aangepast.

Het Europese onderzoek is recent afgerond.

Stel nu dat zo'n brand met de daarop volgende discussies zich afspeelt als het plan van de private bouwplantoetsing effectief zou zijn, want staat ons dan te wachten?

De industrie heeft ervoor gekozen een autoriteit van drie personen aan te stellen die knopen moet doorhakken hoe in de toekomst met het product en de regelgeving om te gaan.

Dat past in het denken dat door ERB/RIGO/TNO in het rapport "Verder na Dekker – innovatie van de regelgeving" uit 2011 is voorzien, namelijk dat een kennisautoriteit als vraagbaak fungeert voor de industrie en voorstellen aanreikt aan marktpartijen en de minister.

Case 4

Het bevoegd gezag komt met een vooraanschrijving last onder dwangsom. De aangeschrevene kiest er voor om het niet te laten aankomen op de lastgeving en gaat vrijwillig over tot verbouw.

Het is dan toch merkwaardig dat het aan een private partij kan worden overgelaten om te bepalen of na de verbouwing aan de bedoeling van het bevoegd gezag is voldaan.

Het wordt nog merkwaardiger als er een lastgeving volgt geformuleerd in prestatie-eisen. Gaat dan een private partij bepalen dat aan de lastgeving is voldaan? In het denken van het Actieteam, de

minister en kwartiermakers wel.

Case 5

Neem nu de brief van minister van I&M van 7 februari 2014 over de verruiming van vergunningsvrij bouwen in het kader van het permanent maken van de Crisis en Herstelwet. De minister gaat in die brief in op de samenloop van vergunningen, waarbij in de voornemens sprake was van omgevingsvergunningvrij bouwen in beschermd stads- end dorpsgezichten en bij beschermde momunumenten. Ze komt terug om het voornemen in die gevallen het bouwen vergunningsvrij te maken. Hoe gaat het nu werken als er een omgevingsvergunning voor een monument noodzakelijk is en er om die reden geen sprake is van vergunningsvrij bouwen. Gaat dan een private partij bepalen dat aan de monumentvoorwaarden is voldaan? Geldt dat ook bij samenloop met een omgevingsvergunning voor milieu?

Case 6

We verplaatsen ons naar een locatie met veel seizoensarbeid. Wat is er allemaal mogelijk met het Bouwbesluit 2012 aan piepkleine “woningen”? Was het oude stelsel met de gemeentelijke bevoegdheid om bij verbouw gemotiveerd af te mogen wijken van de nieuwbouweisen niet vele malen beter dan de oplossing met het rechtens verkregen niveau met als ondergrens de voorschriften voor de bestaande bouw? Op hoeveel vierkante woonruimte heeft een seizoenarbeider nu recht en met hoeveel personen mogen ze een toilet delen? Krijgen ze eigenlijk wel een badkamer? Stel we verbouwen even een leegstaand kantoor. De arbeider krijgt een ruimte van 10 m². Voor alle arbeiders tezamen volstaat één toiletruimte en een badruimte is in het geheel niet nodig. Het brandveiligheidsniveau mag over de hele linie op het niveau bestaande bouw voor alle aspecten worden uitgerold. Maar als dit gebeurt in grootstedelijk gebied kan de gemeente met een heel ander instrumentarium namelijk de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek dit alsnog verbieden. Dus wat een private partij met de rechterhand toe moet staan, kan een grote gemeente met de linkerhand weer verbieden. Maar niet in bijvoorbeeld de Bollenstreek. Dat deze diversiteit bestaat is uitermate onwenselijk. De bepleite “rust” rond de inhoud van het Bouwbesluit 2012 is voor deze gevallen een verkeerd signaal. De wetgever is met Bouwbesluit 2012 een verkeerde weg ingeslagen die in het geheel niet past in de wetsgeschiedenis en “verkrotting” van Nederland in de hand kan werken. Dit kan leiden tot onveilige en ongezonde situaties. De wetgeving moet “wantoestanden” kunnen aanpakken danwel te vermijden. Dat vertrekpunt is met het Bouwbesluit 2012 ten onrechte verlaten. Is het Bouwbesluit 2012 in dit opzicht een geschikt instrument voor privatisering van het bouwtoezicht? De vraag stellen is hem beantwoorden.

We moeten ten fundamentele met elkaar van gedachten wisselen over de doelen achter de bouwwetgeving. Wat willen we ermee bereiken en wat willen we ermee voorkomen.

Case 7

In een groot gebouw (35.000 m²) met vele winkels met verschillend gebruik wordt een drive-in bouwmarkt vervangen door een gewone bouwmarkt. De gemeente stelt dat een brandcompartimenteringswand is verwijderd en legt ten onrechte een bouwstop op en deelt uiteindelijk de mening dat ten onrechte een bouwstop is opgelegd. In de daarop volgende discussie komt de gemeente tot de conclusie dat onder de bouwverordening niet is gekeken naar de

brandveiligheid met betrekking tot bezwijken. Er is sprake van een onbeschermd staalconstructie in het eenlaagse gebouw, zodat de gedachte brandcompartimentering tussen de winkels er in het geheel niet is. De vraag is of dat vanuit publiekrechtelijk oogpunt erg moet worden gevonden, omdat vluchtveiligheid in dit geval nimmer een probleem is. Er is voorzien in een 30 min. veilige vluchtgang in het midden van het gebouw, alle winkels hebben voldoende uitgangsbreedte aan hun voorgevel en de loopafstanden zijn relatief kort.

Van de afdeling vergunningverlening gaat het over naar de afdeling handhaving. Die schakelt een private partij in en die komt met een advies dat in dit geval € 2 miljoen kosten met zich brengt (sprinklerinstallatie). Tegen een dergelijke last van de gemeente kan de eigenaar nu bezwaar en beroep aantekenen en vanuit de achtergrond van de regelgeving kon wel eens blijken dat de opgelegde lastgeving geen stand houdt.

Als dit nu gebeurt na de invoering van de stelselwijziging zoals door de minister is beoogd en de private bouwplantoetsers komt met een dergelijke eis, hoe kan een eigenaar zich daartegen verweren? De Awb is niet van toepassing, want er is geen beschikking in zin van de Awb. Wat moet een civiele rechter met dit verschil van inzicht? Ook deze case laat zien dat inschakeling van het bevoegd gezag leidend tot een beschikking noodzakelijk is om tot een verantwoorde belangenafweging te komen. Uiteraard moet hieruit ook worden geconcludeerd dat aan kennisverbreding over de correcte interpretatie van de regelgeving gewerkt moet worden.

Conclusie

Bovenstaande cases uit de gewone ERB-praktijk brengen aan het licht dat het Actieplan private kwaliteitsborging een gedegen achtergrondstudie van de generieke problematiek mist. Dat geldt evenzeer voor de brief van de minister van 27 november 2013. Dan hebben we het nog niet gehad over andere facetten van het wetgevingsstelsel van de BV Nederland, zoals de Awb met de mogelijkheden van bezwaar en beroep en het handhavingsvraagstuk van hoofdstuk 5 van de Wabo.

De voorstellen gaan voorbij aan elementaire elementen van het staatsrecht. De minister moet verantwoording kunnen afleggen aan het Parlement over de toepassing van het Bouwbesluit 2012. Dat dwingt er toe dat het bevoegd gezag toeziet op de toepassing van de regelgeving.

Dat de bouwpartners in deze beter moeten gaan presteren is een vaststaand gegeven, wat bepaalde partijen daar ook over beweren. We kunnen niet accepteren dat 10% faalkosten normaal wordt gevonden. We kunnen niet accepteren dat de opdrachtgevers, consumenten en eindgebruikers niet krijgen waar ze recht op hebben.

Dat er wat moet veranderen staat dan ook niet ter discussie.

Het rapport “Verder na Dekker – innovatie van de bouwregelgeving” van ERB/RIGO/TNO en de nadere uitwerking van ERB/RIGO/NEN/STABU voor de erkende technische oplossingen geven zicht op duidelijker incentives en een veel logischer eindbeeld.

