

Van : Begeleidingsgroep Proefprojecten (BGPP)

Aan : Regiegroep Kwaliteitsborging

C.C. :

Datum : 16 juni 2022

Betreft : Stand van zaken een voortgangsrapportage proefprojecten Wkb

Bij dit memo ontvangt u de voortgangsrapportage en evaluatie proefprojecten tot en met mei 2022. Bij deze rapportage vindt u als bijlage een beschrijving van een vijftal cases waar bij partijen de uitvoering van het proefproject tegen een probleem zijn aangelopen. De cases zijn gebaseerd op interviews met deelnemers en bevatten tevens een analyse van de oorzaak van de problemen en aanbevelingen hoe dit te voorkomen. De BG Proefprojecten verzoekt de Regiegroep de cases – na eventuele aanpassing – te (laten) publiceren en te verspreiden onder de deelnemers van proefprojecten.

De Begeleidingsgroep proefprojecten is gestart met een aantal acties om op deze vier punten tot verbetering te komen. Een overzicht van de betreffende acties is hierna gegeven.

Actie	Actiehouder	Stand van zaken	Planning	Toelichting
<i>Kennis van het Wkb-proces verbeteren</i>				
1. Factsheets Wkb	BZK	In voorbereiding. 3 factsheets gereed (geen nieuwe verzoeken op lijst)	Mei/juni 2022	Diverse vragen proefprojecten o.a. casco, informatieplicht, zie Helpdesk Bouwregelgeving: https://tinyurl.com/2amhvfxb
2. Algemene Wkb-brochure	BZK	In voorbereiding	Mei/juni 2022	Brochure voor particulieren die met de Wkb te maken krijgen (afstemmen VNG)
3. Voorlichtingsmateriaal Wkb-proces bij gemeenten	VNG (BZK)	In voorbereiding	Mei/juni 2022	Onder meer voorbeeld-teksten brieven, handhavingsbeleid, samenloop OPA, bijzonder lokale omstandigheden
<i>Kennisniveau verbeteren (inhoudelijke kennis)</i>				
4. Afstemmingsoverleg "actualiteiten"	VBWTN / VKBN	Afspraken over samenwerking gemaakt		Periodiek overleg over aandachtspunten in de bouw
5. Brochure aansprakelijkheid	BZK	Gereed, zie https://tinyurl.com/yckcbesr	Februari 2022	Toelichting op gevolgen BW-wijzigingen voor de aannemer
<i>Informatievoorziening (dossiers tijdig en volledig) op orde brengen</i>				
6. Informatie bij gefaseerde ingebruikname	BZK / VNG	Concept ligt voor ter bespreken bij VBWTN	Voor iwt Wkb	Hoe moet worden omgegaan met projecten die gefaseerd worden opgeleverd?
7. Voorbeelddocumenten kwaliteitsborging	VKBN	Beiden aangeleverd (aandachtspunt: dossier BG anonimiseren. Voorstel is maken van een dummy-versie)	April 2022	Voorbeelden van borgingsplan en dossier bevoegd gezag
8. Voorbeelddocumenten procedureel	BZK / VNG	In voorbereiding, voorbeeldbrieven in concept	April 2022	Voorbeelden van volledige bouw- en gereedmelding + toelichting werkwijze
<i>Vertrouwen in het stelsel</i>				
9. Afstemmingsoverleg werkwijze KB's	VKBN / VBWTN	Loopt	April 2022	kennisuitwisseling KB's en gemeenten In ieder geval constructies en brandveiligheid.
10. Onderzoek kosten kleine bouwwerken	BZK (BN/AFNL)	Loopt (Nieman R.I.)	Maart 2022	Bepalen interne en externe kosten van kwaliteitsborging bij kleine bouwactiviteiten.

Namens de Begeleidingsgroep Proefprojecten,
Hajé van Egmond

Stand van zaken proefprojecten kwaliteitsborging

BG Proefprojecten – mei 2022

Inleiding

Ter voorbereiding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (verder: Wkb) worden diverse proefprojecten uitgevoerd. Alle proefprojecten worden centraal geregistreerd en geëvalueerd vanuit de Begeleidingsgroep proefprojecten (verder: BGPP). De BGPP rapporteert periodiek aan de Regiegroep kwaliteitsborging over de stand van zaken en de resultaten van de evaluaties.

Voorliggende rapportage is input voor het overleg van de Regiegroep van 16 juni 2022.

Stand van zaken proefprojecten

Totaaloverzicht en type proefprojecten

Een overzicht van het totaal aantal proefprojecten dat is afgerond, op dit moment loopt of op korte termijn start is te zien in onderstaand overzicht. In het overzicht wordt worden 3 type projecten onderscheiden:

- Aannemer – KB: projecten uitgevoerd door aannemers en kwaliteitsborgers volgens de regels van de gemeente maar zonder betrokkenheid van gemeente.
- Integrale proefprojecten: projecten waarbij alle partijen (gemeente, aannemer, kwaliteitsborger) het vergunning- en bouwproces volgens de regels van de Wkb uitvoeren.
- Zij-instromers: Projecten die zijn gestart als ‘Aannemer – KB’ project waarbij de gemeente op een later moment is aangesloten.

Overzicht proefprojecten Wkb (totaal)

Gevolgklasse	Type project	Soort bouwwerk	Aantal	% projecten
1	Aannemer - KB	Fiets- / voetgangersbrug	1	
		Grondgebonden woning	234	
		Overig bouwwerk gevolgklasse 1	1	
1	Integraal proefproject	Bedrijfshal	11	5%
		Fiets- / voetgangersbrug	11	5%
		Grondgebonden woning	183	88%
		Overig bouwwerk gevolgklasse 1	4	2%
		Totaal Integraal proefproject	209	
1	Zij-instromer	Grondgebonden woning	12	
Totaal gevolgklasse 1			457	
2	Aannemer - KB	Bedrijfshal	1	
		Bouwwerk gevolgklasse 2/3	88	
2	Zij-instromer	Bouwwerk gevolgklasse 2/3	30	
Totaal gevolgklasse 2			119	
Totaal alle proefprojecten			576	

Tabel 1: Stand van zaken proefprojecten Wkb – juni 2022

Het totaal aantal proefprojecten is ten opzichte van de rapportage van april 2021 (2 maanden) met eenentwintig projecten toegenomen, wat de helft lager is dan het gemiddelde aantal projecten per maand sinds de zomer van 2021. Uit de markt komen signalen dat ook het aantal projecten in de planning beperkt is. Projecten die wel in de planning zitten zijn in veel gevallen projecten zonder deelname van de gemeente. Partijen geven aan dat de onduidelijkheid over de datum van invoering van de Wkb hier debet is aan beide ontwikkelingen.

Van de eenentwintig projecten zijn er elf integraal: tien woningbouwprojecten, waarvan vier verbouw, en één fiets- en voetgangersbrug. De niet-integrale projecten hebben betrekking op drie projecten gevolgklasse 2 (een bedrijfspan en twee appartementengebouwen) en zeven projecten aannemer – kwaliteitsborger.

Representatieve doorsnede

In het overzicht is een onderverdeling gemaakt naar soort bouwactiviteit. Bij de integrale projecten betreft het grootste deel van de projecten grondgebonden woningen (183 projecten waarvan 29 projecten betrekking hebben op verbouw). Een verdeling van de projecten naar de verhouding in vergunningaanvragen (CBS, 2018-2020) laat zien dat er nog steeds sprake is van een oververtegenwoordiging van nieuwbouw woningbouw.

Soort project	% proefprojecten	% aanvragen
Woningbouw – nieuwbouw	74%	40%
Woningbouw – verbouw	14%	30%
Bedrijfshallen	5%	15%
Fiets-/ voetgangersbruggen	5%	15% gezamenlijk
Overige	2%	

Tabel 2: Verdeling integrale proefprojecten naar activiteit

Casusbeschrijving Wkb-proefproject

Informeert het bevoegd gezag tijdig (informatieplicht)

Casus

Het proefproject betreft de verbouw van een voormalig bedrijfspand naar woningen. KiK is ingezet als instrument door de kwaliteitsborger en de betrokken hoofdaannemer/ontwikkelaar is een kleine ontwikkelaar met eigen onderaannemers en adviseurs. Het betrof een proefproject gevolgklasse 2.

Verloop en aandachtspunten

Fase 1: Bouwmelding

Eind 2021 is het eerste evaluatiemoment geweest waarbij de kwaliteitsborger is geïnterviewd over het verloop. Op dat moment was het proefproject vertraagd, omdat de verkoop van de woningen niet van de grond kwam. Uiteindelijk heeft de ontwikkelaar (ook gelijk hoofdaannemer van het proefproject) de plannen aangepast en de woningen alsnog verkocht.

Vóór de bouw zijn er twee start-overleggen geweest tussen de betrokkenen (aannemer (AN), kwaliteitsborger (KB) en het bevoegd gezag (BG)) om de uitvoering voor te bereiden. In deze fase heeft de KB de AN gewezen op afwijkingen, waaronder de brandveiligheid naar de burens toe (het pand stond dicht op de perceelgrens). Hiervoor waren brandwerende kozijnen nodig en de AN heeft dit aangepast in het plan. De AN gaf hierbij aan dat er buiten het proefproject nooit eerder een dergelijke brandveiligheidseis naar voren was gekomen. De planwijzigingen die door de AN zijn gedaan om de verkoop te stimuleren, moesten nog in het borgingsplan verwerkt worden door de KB. Het BG heeft toen aangegeven dat het borgingsplan later (buiten de afgesproken termijn) mocht worden aangeleverd. De KB heeft hierbij benadrukt dat het belangrijk is om het maken van het borgingsplan niet te versnellen om zo de kwaliteit van het stuk te kunnen garanderen. In deze fase was de samenwerking en het contact tussen de AN en KB goed. De fase bouwmelding is daarmee naar ieders tevredenheid en onder openstaande punten afgerond.

Fase 2: Start bouw (aandachtspunt: documentatie niet op orde voor gereedmelding)

De bouwfase is geëvalueerd via een interview met het BG in april 2022 (de projectmanager invoering Wkb) en de kwaliteitsborger in mei 2022. Tijdens de bouw zijn er tot vlak voor de oplevering geen specifieke punten naar voren gekomen. Wel bleek volgens de KB tijdens de bouw geleidelijk dat de AN moeite had met het vele documentatiewerk dat bij het proefproject kwam kijken. Hierbij had de AN gemeld dat de werklast boven verwachting was en dat andere AN die geen proefprojecten draaien veel minder informatie aan de gemeente hoeven te leveren dan nu aan de KB. Om die reden had de AN besloten de documentatie minder prioriteit te geven. De KB bevestigt dat dit signaal bij meerdere proefprojecten door aannemers is gegeven.

De KB geeft aan al vanaf de start bouw bij de AN informatie te hebben opgevraagd over de details rondom brandveiligheid. Pas enkele dagen voor de oplevering van de eerste 2 woningen bleek dat de AN een brandveiligheidsadvies door een externe adviseur uiteindelijk niet had laten uitvoeren (dit was wel afgesproken met de KB in een actieplan). Toen de KB vroeg naar dit advies enkele dagen voor oplevering, bleek dat de AN dit advies had geannuleerd omdat hij vond dat ook zonder uitvoering van het advies aan de regels is voldaan. Hierop is aangegeven dat alsnog maatregelen genomen moeten worden.

Tijdens de eindcontrole door de KB is gesignaleerd dat in één van de twee op te leveren woningen een stalen balk was geplaatst waarvan men door onvoldoende documentatie niet weet of het goede brandwerende materiaal is aangebracht. Dit kwam voor het BG onverwacht en op het laatste moment, omdat het plan was om de woning de volgende dag aan de eigenaar over te dragen (die direct in gebruik wilde nemen). Het BG heeft aangegeven dat zelfs de veiligheidsregio en de brandweer al

eerder in het project betrokken waren, maar dat er desondanks twijfel bestond over de brandveiligheid van deze balk.

Fase 3: Gereedmelding

De KB geeft aan dat medio april 2022 de benodigde documentatie alsnog door de AN is verstrekt en dat bleek dat alle maatregelen waren genomen om het brandveiligheidsrisico weg te nemen. Deze (extra) maatregelen waren volgens de KB niet nodig geweest als het initiële brandveiligheidsadvies wel was uitgevoerd. Er is momenteel sprake van gerechtvaardigd vertrouwen dat de woning voldoet aan het Bouwbesluit. De woning is uiteindelijk 2 weken later dan gepland in gebruik genomen.

Actie BG en overige partijen

Zoals hiervoor beschreven, heeft de KB tijdens de eindcontrole gesignaleerd richting het BG dat er documentatie ontbrak over het wel/niet aangebrachte brandwerende materiaal op een balk in één van de woningen. De KB wist al een dag eerder dat de AN deze documentatie niet kon opleveren, maar koos ervoor om dit nog niet bij het BG te melden omdat er nog te weinig informatie beschikbaar was en de KB het issue niet te groot wilde maken. Tijdens de eindcontrole op de bouw heeft de KB dit gemeld bij de gemeentelijke constructeur. De KB heeft hierna nog met het BG gebeld en aangegeven dat zij bewust had gekozen het issue pas bij de eindcontrole te melden om escalatie te voorkomen en dat zij uitgingen van het vertrouwen dat de AN zijn afspraak om een brandveiligheidsadviseur naar dit punt te laten kijken zou nakomen.

Na de melding vanuit de KB over onvoldoende documentatie en daarmee twijfel over de brandveiligheid van een balk in één van de woningen, heeft het BG de woning niet in gebruik laten nemen. Het BG wilde eerst duidelijkheid over de brandveiligheid, waarvoor de AN alsnog de informatie zou moeten aanleveren. Zodra de benodigde informatie er zou zijn, zou de handhaving gestopt worden en dan kon de woning in gebruik genomen worden. Het hierboven beschreven handhavingsbesluit van het BG is door de AN meegedeeld aan de bewoners.

Deze vorm van handhaving was voor het BG even zoeken: allereerst hebben zij de ernst geduid (geen constructief issue, maar wel brandveiligheid). Het BG heeft toen met een jurist kortgesloten dat zij niet over het privaatrechtelijk deel gaat (de oplevering: hier gaat de AN over), maar dat zij wel over het publiekrechtelijk deel gaat (ingebruikname).

Leerpunten

Vanuit de evaluaties blijkt dat de kern van het probleem zat in de late signalering van het ontbreken van documentatie over de brandveiligheid van de balk (vlak voor oplevering). Hierdoor kon de woning niet in gebruik genomen worden en moest eerst (alsnog) de nodige documentatie worden verstrekt door de AN.

Het BG geeft aan dat de KB te laat heeft opgeschaald naar het BG en te veel vertrouwen gesteld heeft in de AN dat de stukken uiteindelijk wel zouden worden opgeleverd. Het BG had graag eerder de melding willen ontvangen (bijvoorbeeld tijdens het laatste overleg met alle stakeholders voor de eindcontrole), om zo haar rol goed uit te kunnen voeren. De KB geeft daarentegen aan uit te willen gaan van het vertrouwen dat de AN haar afspraken nakomt. Ook benadrukt de KB dat in de ontstane situatie de AN de verantwoordelijkheid droeg voor de oplossing door het alsnog opleveren van de stukken en dat het BG dus minder inspanning had hoeven leveren om een oplossing te vinden (alleen *aanzegging* handhaving en verbod op gebruik). Kennelijk was de consequentie van niet leveren van informatie voor de AN onvoldoende duidelijk: van belang is dat KB's dit bij vergelijkbare situaties dan ook nadrukkelijk onder de aandacht brengen.

Het BG geeft tenslotte aan dat zij graag met alle stakeholders gezamenlijk dit proefproject wil evalueren, om de leerpunten voor iedereen helder te krijgen.

Casusbeschrijving Wkb-proefproject

Voortijdig beëindigen van de opdracht van de Kwaliteitsborger

Casus

Een OG en KB komen een contract overeen voor de kwaliteitsborging van een vrijstaande woning

Verloop en aandachtspunten

Bij dit PP was er een projectplan en is de subsidie aangevraagd bij het ministerie. Tot borging in de uitvoering is het niet gekomen aangezien de KB al voor de ‘start werkzaamheden’ voor zichzelf concludeerde dat ‘de uren’ op waren. De KB heeft bij dit soort opdrachtgever, de particuliere zelfbouwer, de noodzakelijke uren voor een juiste borging niet reëel ingeschat en daardoor niet juist geoffereerd. De OG is een niet professionele particuliere zelfbouwer, waardoor er meer tijd ging zitten in de regie op de noodzakelijke informatie om het project te kunnen toetsen en toezicht te houden door de KB

De initiële KB heeft na van het werk te zijn afgegaan niet de juiste actie ondernomen richting het BG. Aangezien het afgeven van een verklaring niet meer mogelijk was, had KB invulling moeten geven aan zijn plicht om het BG hierover te informeren op grond van artikel 3.86, eerste lid, Bkl.

Actie BG en overige partijen

Het BG heeft, omdat het ook voor hen, hun eerste echte proefproject was, meegedacht en contacten gelegd tussen andere KB-ers en de OG. Dit resulteerde in het doorstarten van het proefproject met hetzelfde instrument, maar een andere KB. De tweede KB past hetzelfde instrument toe als de eerste KB, namelijk de KIK-tool van KOMO.

De OG heeft het BG geïnformeerd van het opstappen van de KB, daar waar dit door de KB zelf had moeten gebeuren (informatieplicht). De OG heeft besloten dat het proefproject wel door moest gaan ondanks deze vervelende situatie. De tweede KB heeft het project haast naadloos weten over te pakken.

Leerpunten en oplossingen

De Wkb voorziet niet in de plicht een nieuwe melding te moeten doen bij wisseling van KB. Het inzetten van een andere kwaliteitsborger dan vooraf is gemeld komt daarmee pas bij de gereedmelding aan het licht. Vanuit de wetgeving bezien logisch, aangezien KB's in principe onderling uitwisselbaar zijn. Alhoewel het overstappen naar een andere kwaliteitsborger dus niet verboden is, is het wel een relevant signaal voor de instrumentaanbieder, de TloKB en ook voor het bevoegd gezag. Het BG zou in voorkomende gevallen kunnen overwegen om op grond van artikel 2.20 Bbl informatie op te vragen, waaronder de (aangepaste) risicobeoordeling en het borgingsplan.

Voor OG, AN en KB is het zaak om vooraf goede afspraken te maken over meerwerk, wijzigingen in het bouwplan en de bijkomende kosten voor werkzaamheden. Daarbij is het van belang om te beseffen dat zonder de inzet van een KB (verder) bouwen niet is toegestaan. Het beëindigen van de werkzaamheden leidt tot de plicht om het BG te informeren. Het BG kan het werk vervolgens – op basis van een strijdigheid met artikel 7ab Woningwet – direct stilleggen.

Aandachtspunt in deze casus is ook de risicobeoordeling en het borgingsplan. De Wkb kent geen verplichting om wijzigingen in het borgingsplan opnieuw aan het bevoegd gezag te doen toekomen. Bij wijziging van kwaliteitsborging kan het raadzaam zijn dit deze informatie wel met het bevoegd gezag te delen. Eventueel kan het bevoegd gezag de nieuwe stukken ook opvragen met behulp van artikel 2.20 Bbl.

Casusbeschrijving Wkb-proefproject

Uitvoering werkzaamheden volgens borgingsplan (of uitleggen waarom niet!)

Casus

Het proefproject betreft de verbouw van 20 appartementen (gevolgklasse 2 maar wel binnen de spelregels Wkb) en is geïnitieerd door de gemeente (bevoegd gezag/BG). Het BG was opdrachtgever van de kwaliteitsborger (KB), de initiatiefnemer (opdrachtgever/OG) van het verbouwproject was zijdelings betrokken. Het BG is actief op zoek gegaan naar architecten om een proefproject mee te organiseren. Voorjaar 2022 is het proefproject geëvalueerd middels een interview met de gemeente.

Verloop en aandachtspunten

Fase 1: Overleg vooraf (aandachtspunt)

Het proefproject begon met een startgesprek waarbij de architect (gemachtigd door de initiatiefnemer), de aannemer (AN), de KB en het BG aanwezig waren. Het doel van het startgesprek was om de AN en de architect te informeren, waarbij de KB uitleg gaf over het Wkb proces en de verschillende momenten waarop er om documentatie gevraagd zou worden. Het BG presenteerde hier het belang van het doen van proefprojecten voor alle betrokkenen om ervaring op te doen. Er zijn tijdens het startgesprek geen werkafspraken gemaakt over uitwisseling van informatie, planning, mijlpalen en communicatie. Hierdoor bleek achteraf dat de planning niet bij iedereen helder was. Na het startgesprek heeft het BG niets meer van de architect vernomen.

Fase 2: Start bouw (aandachtspunt)

Tijdens de bouwfase kwam het gebrek aan heldere afspraken en planning naar voren. Midden januari is de AN gestart met bouwen, zonder een bouwmelding of informatieplicht start bouw. Dit kwam aan het licht door eigen toezicht vanuit het BG, een paar dagen voor de stort van de fundering. Het BG heeft met de AN en de KB afgestemd om alsnog de benodigde documentatie te regelen en zo de bouw niet te vertragen. Uiteindelijk is het borgingsplan en de risicobeoordeling in delen aangeleverd, waardoor in het definitieve borgingsplan de relatie met de risicobeoordeling onduidelijk was. Vragen vanuit het BG hierover werden pas tegen de gereedmelding beantwoord.

Fase2: uitvoering (aandachtspunt)

De uitvoerder bleek pas anderhalve maand nadat de bouw was gestart de risicobeoordeling ingezien te hebben. AN verkeerde in de veronderstelling dat het niet nodig was om voor uitvoering naar de risicobeoordeling te kijken. Tijdens een controle van de KB (samen met het BG) tijdens de bouw bleek dat de houtskeletbouw al stond, waardoor cruciale verbindingen niet meer te controleren waren. De belangrijke controlemomenten bleken voor AN niet helder, waardoor de aanlevering van informatie / onderbouwing vanuit de AN ad hoc verliep en meerdere 'bewijsstukken' niet meer opgeleverd konden worden.

In het borgingsplan waren geen duidelijke mijlpalen en termijnen opgenomen voor het aanleveren van documentatie. Zo was het stellen van prefab gevels als risico opgenomen in de risicobeoordeling, maar was de AN vergeten op tijd foto's te maken van de verankering en de stelblokjes van de wanden. De KB besloot uiteindelijk dat er alsnog gerechtvaardigd vertrouwen was dat dit onderdeel voldeed, wat bij het BG vragen opriep. Bij navraag van de gemeente bleek dat de KB een mondelinge toelichting van de uitvoerder voldoende bewijs achtte voor dit onderdeel.

Vanuit het borgingsplan waren oorspronkelijk 4 controlemomenten ingepland, waarbij dit in de praktijk uitkwam op 1 controlemoment op locatie. Op vragen vanuit het BG hierover, antwoorde de KB dat er was gekozen voor videobellen omdat dit praktischer bleek.

Fase 2: lokale omstandigheden (aandachtspunt)

Het BG heeft met de AN besproken hoe de onderbouwing van de uiteindelijke situatie moet worden. De constructeur van het BG heeft vooraf opmerkingen als *bijzondere lokale omstandigheden* meegegeven aan de AN, die opgepakt zouden worden. De stukken werden uiteindelijk wel opgeleverd, maar de detailberekeningen niet, terwijl dit vanuit de risicobeoordeling en het borgingsplan op voorhand als maatregel bij het risico was aangeduid. Ook de onderbouwing rondom handsonderingen werd door de KB uiteindelijk 'naar beneden bijgesteld' en middels een mailwisseling afgehandeld als een acceptabel, gespreid risico. In de risicobeoordeling was het onderdeel handsonderingen vermeld als risico, maar de benodigde onderbouwing van de controle of mitigerende maatregelen voor het beperken van dit risico ontbrak. Het BG heeft een externe partij gevraagd naar de beschikbare informatie te kijken, waaruit bleek dat de rapportagevorm van de sonderingen niet duidelijk genoeg was en niet voldeed aan de aangewezen normen van geotechnisch grondonderzoek. Het BG concludeerde op basis van dit advies dat zij niet akkoord zouden zijn met de geleverde onderbouwing.

Actie BG en overige partijen

Het BG heeft zowel in het voortraject als tijdens de bouw een prominente rol op zich genomen in het informeren van partijen, het houden van eigen toezicht, het meelopen met de KB en het opvragen van informatie. Daarnaast was zij zelf opdrachtgever van de KB en initiator van het proefproject.

De KB heeft haar reguliere taak vervuld door het opstellen van het borgingsplan en de risicobeoordeling en het houden van toezichtmomenten. De toezichtmomenten en enkele bewijsstukken zijn gaandeweg door de KB 'naar beneden bijgesteld': minder toezichtmomenten/controles op locatie en andere vormen van bewijs/documentatie.

De AN heeft zonder duidelijke planning moeten zorgen voor het op tijd en voldoende aanleveren van de benodigde bewijslast. Tijdens de bouw bleken onderdelen al te ver afgebouwd te zijn om nog documentatie over te kunnen verzamelen.

Zowel de opdrachtgever als de architect waren in het proefproject vrijwel niet betrokken.

Leerpunten en oplossingen

Het interview met het BG laat zien dat het aan de voorkant van een project duidelijk afspreken wie wanneer welke taken verricht cruciaal is voor een goed verloop. Tijdens dit proefproject waren niet alle stakeholders goed aangehaakt, wat heeft geleid tot veel werk voor het BG, specifiek in haar rol als opdrachtgever van de KB (opvragen van stukken, alsnog doen van een melding start bouw, eigen controles/toezicht, etc.). Het BG is veel verder gegaan dan de rol van BG onder Wkb behelst door onder meer zaken als 'lokale omstandigheden' (voldoen aan eisen constructieve veiligheid) aan te merken die dat feitelijk niet zijn. Wordt het leveren van gegevens in het kader van een proefproject afgesproken dan dient de informatie natuurlijk wel aangeleverd te worden (spreekt dit dus duidelijk af).

De KB heeft zich aan haar rol gehouden zoals onder het stelsel wordt verwacht en heeft zich alleen beziggehouden met de borging en de controlemomenten. De termijnen voor het opleveren van documentatie heeft de KB volledig bij de AN gelaten. Bij dit specifieke project bleek dat de AN die onvoldoende zelfde oppakte, waarop de KB had moeten acteren. Het strakker coördineren van de planning en het meer meenemen en begeleiden van de AN in de informatievoorziening had gaten in en aanpassing van de documentatie kunnen voorkomen. De KB heeft tijdens de uitvoering de intensiteit van de borgingswerkzaamheden naar beneden bijgesteld, wat zorgde voor verminderd vertrouwen vanuit het BG. Het helder onderbouwen van het houden van minder controles op locatie en/of het anders invullen van de bewijslast was het vertrouwen van het BG ten goede gekomen.

De AN bleek nog onvoldoende kennis te hebben van de werkwijze onder de Wkb om ad hoc de informatievoorziening goed te kunnen regelen. Nauwere communicatie met de KB over de werkwijze en een concreter borgingsplan had de AN hierbij kunnen helpen.

Casusbeschrijving Wkb-proefproject

Kwaliteitsborging betreft gehele bouwwerk, zonder uitzonderingen

Casus

Het proefproject betreft de bouw van een bedrijfshal gevolgklasse 1, uitgevoerd als integraal proefproject. Eind 2021 is het eerste evaluatiemoment geweest, waarbij de kwaliteitsborger (KB) is geïnterviewd over het verloop. Op dat moment bevond het proefproject zich in de uitvoeringsfase. Het bevoegd gezag (gemeente, BG) is geïnterviewd over het verloop van het proefproject – met de uitvoeringsfase – in het voorjaar van 2022.

Verloop en knelpunt

Fase 1: Bouwmelding (aandachtspunt)

De KB gaf aan dat het project een moeizaam opstart kende en dat er veel tijd is geïnvesteerd in het meenemen van alle betrokken partijen. Daarnaast gaf de KB aan dat het bij bedrijfshallen gebruikelijk is om aan de voorkant het kostenplaatje en het ontwerp (veelal prefab elementen) vrij ver uit te werken, omdat dit vanuit verzekeraars al vaak wordt vereist. Ook dit was voor de kwaliteitsborger reden om het voortraject intensief te volgen.

Het BG heeft de constructieve gegevens heeft laten narekenen door een externe constructeur, die op grond van brandveiligheid de constructie heeft afgekeurd. Het ging hierbij om het ontbreken van een duidelijke oplossing m.b.t. brandscheiding. In de detaillering was geen sprake van loskoppelen, terwijl dit in de berekening wel stond. De KB gaf aan dat haar constructeur dezelfde opmerkingen al had gemaakt. Deze waren alleen niet met de gemeente gedeeld. Dit gaf bij het BG een gevoel van gebrek aan vertrouwen. Onduidelijk is wat vooraf de afspraken waren over uitwisseling van dit soort informatie.

Fase 2: Uitvoering (aandachtspunt)

Het BG heeft bij de evaluatie van het project verschillende aandachtspunten benoemd.

Controlemomenten

In de risicobeoordeling en het borgingsplan was beschreven dat er “100% controle” op brandveiligheid zou plaatsvinden (alle aspecten zouden volledig worden gecontroleerd door de KB). Het BG constateerde tijdens controle op locatie dat niet bij alle stappen gecontroleerd is op brandveiligheid en er op detailniveau zaken niet brandveilig waren uitgevoerd (bij controle nog geen brandwerend glas, deuren vielen niet in het slot). In het digitale registratiesysteem waren enkele punten nog niet als afgerond / gecontroleerd ‘afgevinkt’.

De KB gaf aan dat het toezicht risicogestuurd is was en dat er bij controles zaken gecombineerd worden. Uiteindelijk zijn er max. 4 controles op locatie uitgevoerd, terwijl er 7 gepland waren en in het borgingsplan beschreven stonden. Het BG had graag een onderbouwing gezien waarom de overige 3 controlemomenten eventueel niet nodig waren en hoe dit op een alternatieve manier is ondervangen.

Wapening

Tijdens de bouw kwam door steekproefsgewijs toezicht vanuit het BG naar voren dat er vóór het storten van de fundering een deel van de standaardwapening ontbrak. Dit is door het BG bij de uitvoerder aangegeven. De uitvoerder heeft toegezegd aanpassingen door te voeren en foto's hiervan bij het BG aan te leveren. Na het storten ontbrak alsnog een deel van de wapening. Het BG heeft haar eigen constructeur hiernaar laten kijken, met als conclusie dat dit geen veiligheidsrisico oplevert. De KB heeft voor het storten van de fundering geen extra controlemoment uitgevoerd of contact gehad met de uitvoerder over dit punt en in het digitale registratiesysteem het onderdeel goedgekeurd op basis van de foto's.

Fase 3: Gereedmelding (aandachtspunt)

In de gereedmeldingsfase bleken er knelpunten te zijn op het gebied van het proces en de spelregels van de Wkb.

Bij ingebruikname van het bouwwerk had het BG nog geen dossier bevoegd gezag en gereedmelding ontvangen. Na contact te hebben gezocht met de stakeholders, heeft het BG de gereedmelding (vlak voordat handhaving zou worden aangezegd) alsnog ontvangen.

In het digitale registratiesysteem stonden op het moment van gereedmelden nog afwijkingen open: brandwerende deuren nog niet geplaatst, nieuwe afzonderlijke ruimte gerealiseerd zonder ventilatie en brandwerende kozijnen). Bij controle op locatie bleek het brandwerend glas al wel geplaatst, maar dat niet alle doorvoeren voldoende brandwerend waren afgewerkt. Volgens het BG was dit geen aanleiding om de ingebruikname te verbieden.

Binnen in de hal bleek een afzonderlijke ruimte gebouwd te zijn die niet in het borgingsplan beschreven stond. De KB gaf aan dat er geen opdracht voor kwaliteitsborging was verstrekt voor deze ruimte binnen de bedrijfshal. Op verzoek van het BG zijn een extra plattegrond en de grondbelasting voor de toegevoegde ruimte aangeleverd. De constructieve gegevens zijn later (mei 2022) aangeleverd.

In de gereedmelding is (*ten onrechte!*) een verklaring van gerechtvaardigd vertrouwen door de KB afgegeven met uitzondering van een zevental onderdelen, waaronder het niet toepassen van zonnepanelen, brandmeldinstallatie, ontruimingsalarminstallatie, brandwerend glas en deuren en vrijhouden nooddeuren). Tenslotte bleken er 199 losse documenten aangeleverd te zijn als het dossier bevoegd gezag, zonder verdere indeling naar categorie / onderwerp.

Actie BG en overige partijen

Het BG heeft in elke fase van het proefproject eigen onderzoek en controles verricht en tijdens elke fase informatie opgevraagd bij de KB en de uitvoerder. De KB en de uitvoerder hebben hun controles in het digitale registratiesysteem vastgelegd en op verzoek stukken aangeleverd bij het BG. Bij vragen vanuit het BG heeft de KB aangegeven dat er ofwel al eenzelfde onderzoeksresultaat beschikbaar was, ofwel dat er o.b.v. risicogestuurde toetsing geen aanleiding was tot wijzigingen of het doen van alle in het borgingsplan aangegeven controles op locatie.

Specifiek in het geval van het extra bouwwerk dat in de bedrijfshal was gerealiseerd, gaf de KB aan dat dit buiten de opdracht voor kwaliteitsborging viel. De verklaring had gezien de restpunten niet afgegeven mogen worden. In plaats daarvan had de KB de gemeente moeten informeren over de strijdigheden.

Uiteindelijk was er geen aanleiding tot handhaving door de gemeente, omdat de gereedmelding alsnog werd verstrekt en er op basis van de documentatie van de per fase beschreven knelpunten geen significante risico's werden geconstateerd op het gebied van de constructie en de brandveiligheid.

Leerpunten en oplossingen

Vanuit de interviews met het BG en de KB lijken de knelpunten zich te concentreren rondom de werkafspraken tussen het BG en de KB, met name in de informatievoorziening. Ook speelt contractmanagement van de kwaliteitsborging een rol.

Tijdens dit proefproject ontstond een gebrek aan onderling vertrouwen, met name doordat er geen afspraken gemaakt waren over de informatievoorziening (wat levert de KB aan informatie aan bij het BG en in welke vorm en waarbij wordt het BG wel en niet betrokken). Het BG heeft in elke fase aanvullende informatie opgevraagd, extra onderzoek laten doen en zelf controles uitgevoerd. Na inwerkingtreding zal het BG deze uitgebreide mogelijkheden en betrokkenheid niet meer hebben. Daarom is het van belang om in proefprojecten heldere afspraken te maken over de informatievoorziening,

om zo het onderlinge vertrouwen te bevorderen. Door duidelijke documentatie kan de KB richting het BG het vertrouwen bestendigen.

Opgemerkt wordt dat in dit project – zoals bij andere projecten aan de orde is – het BG gekozen heeft een derde partij in te schakelen op delen voor een second opinion op het werk van de kwaliteitsborger. Advies is om (in ieder geval bij proefprojecten) te kiezen voor overleg met de KB en eventueel sa-men een derde partij te vragen om mee te kijken.

Tijdens dit proefproject bleken er geen onoplosbare gebreken te zijn ontstaan, maar had wel beter gecommuniceerd moeten worden over wijzigingen in het ontwerp, de uitvoering, gemaakte keuzes en evt. onderbouwing, de (digitale) registratie en de controlemomenten. Kijkend naar de regels van de Wkb hebben de KB en de aannemer werkzaamheden niet voldoende uitgevoerd. Gereedmelding en ingebruikname hadden niet kunnen plaatsvinden.

De gereedmelding en vorm van het dossier bevoegd gezag voldoen niet aan de regels. Uit het dossier bevoegd gezag blijkt dat niet is voldaan aan de regels door het niet plaatsen van zonnepanelen (noodzakelijk voor de BENG-eis). Ook is er geen structuur aangebracht in de 199 aangeleverde documenten en zijn er nog openstaande punten in de gereedmelding waardoor het gerechtvaardigd vertrouwen ten onrechte lijkt te zijn gegeven.

Wijzigingen tijdens de uitvoering hadden in het as-built-dossier, het borgingsplan en de risicobeoordeling moeten worden doorgevoerd. Tijdens dit proefproject is dit voor het extra bouwwerk binnen de bedrijfshal en de ontbrekende wapening niet gebeurd en is niet opnieuw een risico-inschatting gemaakt. Hierdoor ontstond bij het BG een gebrek aan vertrouwen.

Het initieel niet in de bouwmelding opgenomen gebouw binnen de bedrijfshal viel voor de KB buiten de opdracht voor kwaliteitsborging en is daardoor niet meegenomen in de toetsing. De opdracht was te smal ingestoken, waardoor niet het volledige risicoprofiel van het bouwwerk is beoordeeld. Dit had voor de KB reden moeten zijn om het BG te informeren over het niet kunnen verstrekken van een verklaring. Na invoering van de Wkb zal een kwaliteitsborger een dergelijk opdracht niet kunnen en mogen uitvoeren tenzij de wijziging alsnog wordt meegenomen in de opdracht aan de KB. Zowel voor opdrachtgevers als aannemers is het belang om hierover vooraf afspraken te maken.

Opgemerkt wordt dat alle onderdelen van een bouwactiviteit vallen onder de taak van de kwaliteitsborger. Ook onderdelen die na afronding van de nieuwbouw zonder vergunning of KB gebouwd zouden mogen worden kunnen niet buiten de opdracht van de KB worden gehouden. Alleen bij onderdelen die geen relatie hebben met de bouwregelgeving en zaken die volledig separaat beoordeeld kunnen worden kunnen zonder oordeel van de KB worden uitgevoerd.

Casusbeschrijving Wkb-proefproject

Controleer of alle toestemmingen zijn verkregen

Casus

Bouw en plaatsing van drie (geprefabriceerde) fiets- en voetgangersbruggen (gevolgklasse 1). Opdrachtgever voor de bouw is het ingenieursbureau van de gemeente.

Fase 1: Bouwmelding (aandachtspunt omgevingsplanactiviteit)

Het project is door de OG in de markt gezet als een Design & Construct-contract. De opdrachtnemer (ON) is hierbij geheel verantwoordelijk voor het voldoen aan wet- en regelgeving, inclusief de omgevingsvergunning voor het bouwen.

De projectleider van de OG en AN hebben de benodigde stappen in het kader van de Wkb in werking gezet. De bouwmelding is tijdig en volledig gedaan. Geen van de betrokken partijen heeft in het vervolgtraject van het Proefproject (bouwmelding etc.) echter geverifieerd of de benodigde vergunning was aangevraagd, behandeld en of hierop was besloten. Vlak voor uitvoering constateerde het BG dat de er nooit een vergunning is aangevraagd.

Leerpunten en oplossingen

Onder het stelsel Ow/Wkb kan het zijn dat vergunningaanvragen en meldingen niet volgorde-lijk worden gedaan aangezien dit niet is voorgeschreven. Het risico van afstemming tussen lokale, ruimtelijke eisen (omgevingsplanactiviteit) en technische eisen (Bbl) ligt hierbij bij de OG en aannemer (AN).

1. In dit proefproject zijn ten aanzien van het Wkb-proefproject de juiste stappen gezet door de verschillende partijen. De relatie met andere toestemmingen is niet geverifieerd. Vergunningen en meldingen hoeven niet volgorde-lijk te worden gedaan maar moeten wel complementair zijn aan elkaar. Op het moment dat partijen sec naar de Wkb-taken 'kijken' kan een dergelijke situatie zich ook onder het nieuwe stelsel voordoen. Zijn niet alle noodzakelijke toestemmingen verkregen dan is de bouw niet toegestaan en zijn OG en AN in overtreding. Alhoewel niet feitelijk de taak van een KB is een toets of de Omgevingsplanvergunning is verkregen – en of hier wellicht nog aandachtspunten in zitten voor de technische uitwerking – aan te raden.
2. De gemeente als OG heeft hier een taak om zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel Ow/Wkb. Welke contracttype moet met welke onafhankelijkheid zijn geborgd en welke risico's kent welk contracttype. Een OG, ook als het overheid betreft, moet alle toestemmingen en vergunningen hebben voordat gebouwd mag gaan worden. Het niet hebben van de juiste vergunningen en meldingen kan resulteren in een onaanvaardbaar risico. Het Bevoegd Gezag heeft als BG hier een onderwerp voor het HH-beleid en/of uitvoeringsprogramma te pakken. Het BG zal ter voorkoming van deze situatie zoals in deze casus, de beheersmaatregelen moeten treffen in beleid, werkprocessen en werkinstructies.

De Kwaliteitsborger (KB) zou bij de OG kunnen verifiëren of de benodigde vergunning aanwezig is. Een dergelijke controle is noodzakelijk aangezien het BG mogelijk in het besluit ook de 'Bijzondere lokale omstandigheden' kenbaar heeft gemaakt.