

Verbetering kwaliteitsborging van start zonder duaal stelsel

HANDHAVING

TEKST: ING. FRANK DE GROOT

Het Algemeen Overleg Stelselwijziging bouwregelgeving op 27 maart bracht de nodige commotie teweeg. Talrijke organisaties en individuen overstelpten de Kamer voorafgaand aan het AO met brieven en mails en ook in de vakpers werden er massaal standpunten ingenomen. De twee belangrijkste uitkomsten van het Algemeen Overleg: het nieuwe stelsel gaat in 2015 van start voor 'eenvoudige' bouwwerken en het duale stelsel is van de baan. Bouwregels in de praktijk sprak de drie kwartiermakers van het Instituut voor Bouwkwiteit over de gevolgen van het AO voor de private kwaliteitsborging in Nederland en de rol die het instituut daarin vervult.



De drie kwartiermakers van het Instituut voor Bouwkwiteit: 'Wij bedenken hier echt niet met z'n drieën hoe met moet! We hebben zicht op de politieke lijn en we luisteren naar de markt. Op basis hiervan proberen we private kwaliteitsborging passend te maken voor alle partijen.'

Het aanvankelijk voorgestelde duale stelsel voor kwaliteitsborging is van de baan. Om ervaring op te doen wilde minister Stef Blok voor Wonen en Rijksdienst een overgangsstelsel van 2015 tot 2018. In die periode zou een aanvrager van een omgevingsvergunning kunnen kiezen voor toetsing van bouwplannen door de gemeente of een gecertificeerde private partij. Na die proefperiode van drie jaar zou de overheid samen met de marktpartijen kijken hoe

verder te gaan. Zo ver komt het echter dus niet. Er kwam zoveel kritiek op het duale stelsel tijdens het AO op 27 maart dat Blok dat plan introk. 'Als je kiest voor een duaal stelsel dan moet je zowel aan private als aan publieke zijde een volledige toetsende organisatie in stand houden, terwijl niet duidelijk is waar de stroom aanvragen voor een omgevingsvergunning naartoe zal gaan. Dit is voor gemeenten financieel niet haalbaar, maar ook voor de private sector onnodig onzeker', zegt kwartiermaker ing.

Gert-Jan van Leeuwen, voormalig directeur Vereniging BWT Nederland. Ir. Hajé van Egmond is eveneens kwartiermaker en adviseur omgevingsrecht en bouwregelgeving vanuit Geregeld BV: 'Een duaal stelsel leidt tot concurrentie en daardoor een lagere kwaliteit. Je krijgt daarnaast te maken met het fenomeen 'cherry picking', waarbij de eenvoudige projecten bij de gemeente komen omdat de leges daar lager zijn dan de kosten voor private toetsing. Ook als de risico's van een bouwwerk hoog zijn is in een duaal stelsel de kans groot dat partijen toch maar voor de gemeente te kiezen. Maar voor die eenvoudige bouwwerken en een paar complexe projecten kun je geen volledig bouw- en woningtoezicht overeind houden.'

Instituut voor Bouwkwiteit

Beide kwartiermakers geven samen met drs. ing. Harry Nieman invulling aan de doelstelling van het in oktober 2013 opgerichte Instituut voor Bouwkwiteit (iBK). De oprichting van het iBK kent zijn oorsprong in onder meer het 'Bouwteam' dat in 2012 door toenmalig minister Spies werd ingesteld. Dit Bouwteam formuleerde als vorm van publiek-private samenwerking een agenda met 17 actiepunten die moeten helpen om de bouw uit de recessie te krijgen. Eén van deze acties resulteerde in de 'Routekaart naar private kwaliteitsborging' van het gelijknamige Actieteam. Een suggestie uit de Routekaart was het aantrekken van een aantal



Ing. Gert-Jan van Leeuwen: 'Bij private kwaliteitsborging wordt na oplevering een as-built dossier gedeponeerd met een verklaring van de toetsers dat het project conform Bouwbesluit en de andere criteria is gerealiseerd. Dat is straks veel nadrukkelijker dan nu de private verantwoordelijkheid, waarop de gemeente systeemtoezicht houdt. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de toets op ruimtelijke ordening, omgevingsveiligheid en eventueel welstand.'

kwartiermakers om concrete voorstellen te kunnen destilleren uit de groeiende stapel suggesties, adviezen en commentaren over dit onderwerp.

Harry Nieman reageert: 'Ik ben door het Bouwteam gevraagd om de Routekaart te trekken. Als kwartiermakers hebben we samen een projectvoorstel uitgewerkt en daar is door het Ministerie van BZK positief op gereageerd in de vorm van subsidie en nauwe samenwerking. Na de zomer komen we met een advies aan de overheid. Daarnaast willen we het draagvlak voor private kwaliteitsborging vergroten door informatieverstrekking. Het advies heeft betrekking op de inrichting van een toelatingsorganisatie die private instrumenten voor kwaliteitsverklaringen erkent. Minister Blok wil namelijk een toelatingsorganisatie voor de beoordeling, indeling naar risicoklasse en de toelating tot het stelsel van instrumenten voor private kwaliteitsborging. Een soort Rijksdienst voor het Wegverkeer voor de "APK van de bouwsector" dus. Met de toepassing van een erkend instrument voor kwaliteitsborging is een beoordeling door het gemeentelijk bouwtoezicht niet meer nodig. De mogelijkheid bestaat dat het Instituut voor Bouwkwiteit die toelatingsorganisatie wordt, maar dat kan ook een andere organisatie zijn.'

Nieman benadrukt dat het instituut volledig onafhankelijk werkt en open staat voor gesprekken met alle partijen: 'Wij bedenken hier echt niet met z'n drieën

hoe met moet! We hebben zicht op de politieke lijn en we luisteren naar de markt. Op basis hiervan proberen we private kwaliteitsborging passend te maken voor alle partijen.' Van Egmond voegt toe: 'Bij private kwaliteitsborging is de markt verantwoordelijk, maar de overheid moet het systeem van private kwaliteitsborging wel goedkeuren.'

Het nieuwe stelsel

Hoe komt het nieuwe stelsel er op basis van het AO op 27 maart uit te zien? Van Leeuwen: 'In 2015 – maar zeker niet op 1 januari – wordt gestart met het door partijen zelf laten borgen van de kwaliteit van 'eenvoudige' bouwwerken. Nadere uitwerking van 'eenvoudig' moet nog plaatsvinden, maar denk hierbij aan bedrijfspanden en woningbouw tot maximaal vier bouwlagen. Het lijkt op de veiligheidsklasse CC1 uit de Eurocodes.' De risico-indeling van bouwwerken is een belangrijk onderwerp van gesprek, omdat die indeling ook is te koppelen aan de instrumenten die worden gebruikt voor de kwaliteitsborging. 'Een complex bouwwerk vraagt natuurlijk een intensievere controle dan een woning. De gebruikers zijn daarbij ook van belang: is er sprake van bewoners die niet zelfredzaam of handelingsbekwaam zijn? Betreft het veel bezoekers die niet op de hoogte zijn van de veiligheidsprocedures? Het speelt allemaal mee bij beoordeling van de risicoklasse en de daarbijhorende zwaarte van de toetsing', zegt Van Leeuwen. Van Egmond: 'Voor de indeling in klassen wordt uitgegaan van een indeling 80% laag risico, 18% gemiddeld risico en 2% hoog risico. In 2015 starten we naar verwachting met private kwaliteitsborging voor gebouwen met een laag risico. In de jaren daarna moet er een kwaliteitsborgingsstelsel worden ontwikkeld voor gebouwen met een hoger risico. Bij bouwwerken in de hoogste risicoklasse – denk aan ziekenhuizen, stadions, et cetera – zal



Ir. Hájé van Egmond: 'Voor de indeling in risicoklassen wordt uitgegaan van een indeling 80% laag risico, 18% gemiddeld risico en 2% hoog risico. In 2015 starten we naar verwachting met private kwaliteitsborging voor gebouwen met een laag risico.'



Drs. ing. Harry Nieman: 'Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning bepaalt de aanvrager welk systeem hij wil inzetten. Als de gemeente een aanvraag met private kwaliteitsborging ontvangt dan kan zij bij de toelatingsorganisatie checken of het voorgestelde systeem past bij het bouwwerk. Dit kwaliteitsborgingsysteem wordt vervolgens onderdeel van de vergunning die de gemeente verleent.'

– in onze visie – pas met de bouw gestart mogen worden na een inhoudelijke beoordeling door of namens het bevoegd gezag. Dit kan in de vorm van een verplicht advies van of toetsing door gemeente, RUD of Veiligheidsregio die voldoet aan de kwaliteitscriteria behorende bij het type bouwwerk.'

In aanvulling op het nieuwe stelsel zou ook de positie van de opdrachtgever/consument in de bouw verbeterd moeten worden. Van Egmond: 'Het Burgerlijk Wetboek moet worden aangepast zodat opdrachtgevers in de bouw vergelijkbare rechten krijgen als nu in het normale consumentenrecht: je krijgt waar je recht op hebt en wat je verwacht van een product. Het Instituut voor Bouwrecht heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voorstellen gedaan hoe de positie van de opdrachtgever is te verbeteren. Het voorstel is dat alles dat niet is opgeschreven in het proces verbaal van oplevering een verborgen gebrek is. Het komt erop neer dat diegene die de fout veroorzaakt, ook daadwerkelijk aansprakelijk wordt gesteld.'

Te gebruiken instrumenten

Het Instituut voor Bouwkwiteit zal een advies uitbrengen inzake de oprichting van een Toelatingsorganisatie die instrumenten voor kwaliteitsborging gaat beoordelen: wordt voldaan aan de wettelijke eisen, is de interne kwaliteitszorg op orde en past het instrument binnen de voorgestelde risicoklasse? Die eisen worden door de wetgever vastgesteld, maar het iBK denkt wel mee over dit gereedschap. Ook

monitort deze organisatie de toepassing van deze instrumenten in de praktijk aan de hand van transparante informatie van de beheerders plus onafhankelijke 'reality checks'.

Volgens Nieman zijn er al bestaande instrumenten voor kwaliteitsborging die goed bruikbaar zijn: 'Deze kwaliteitsborgingsystemen zijn onder te verdelen in systemen die het proces, het product en een persoon borgen. Voorbeelden van kwaliteitsborgingsystemen die het proces borgen zijn bijvoorbeeld de Technical Inspection Services (TIS) en de kwaliteitsmanagementsystemen gebaseerd op BRL 5019/5006. Het is mogelijk bij de TIS een verborgen gebreken-verzekering af te sluiten. Ook zijn er de waarborgregelingen op basis van het Keurmerk Stichting Garantiewoningen. Circa 85% van de woningniewbouw in Nederland wordt nu al onder deze regeling gebouwd. De waarborginstellingen SWK, Woningborg en Bouwgarant garanderen en zien toe op de bouw van een woning die voldoet aan het Bouwbesluit en aan 'goed en deugdelijk werk'. Tevens is sprake van een verzekering tegen verborgen gebreken en tegen faillissement van de aannemer. Deze instrumenten komen zeker in aanmerking voor toelating tot het stelsel. Of dat ongewijzigd kan zal pas duidelijk zijn na vaststellen van de wettelijke criteria waaraan instrumenten moeten voldoen.' De product-aanpak is volgens Nieman ook al op de markt: 'Denk aan de volledige gecertificeerde energiezuinige woning, die Climate Construction heeft ontwikkeld. Deze woning heeft een KOMO kwali-

teitsverklaring gebaseerd op de BRL 0905. Wel moet daaraan de borging van correcte realisatie op de bouwplaats worden toegevoegd. De invalshoek via persoonscertificatie of -erkenning is relatief nieuw. Andere branches kennen deze systematiek als heel lang, denk aan de register-accountant, piloten en chirurgen en aan het Constructeursregister dat vorig jaar is ingesteld. BNA is bezig de architecten zodanig op te leiden dat zij direct kunnen worden ingezet als kwaliteitscontroleur voor eenvoudige bouwwerken. Ook de ingenieursbranche heeft inmiddels haar eerste registers.'

Nieman vertelt dat de opdrachtgever een kwaliteitsborgingsysteem selecteert op basis van het risicoprofiel van het betreffende project: 'Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning bepaalt de aanvrager welk systeem hij wil inzetten. Als de gemeente een aanvraag met private kwaliteitsborging ontvangt dan kan zij bij de toelatingsorganisatie checken of het voorgestelde systeem past bij het geplande bouwwerk. Dit kwaliteitsborgingsysteem wordt vervolgens onderdeel van de vergunning die de gemeente verleent.' Volgens Van Leeuwen doet de gemeente bij private kwaliteitsborging alleen nog een volledigheidstoets aangaande het technische deel van de aanvraag bij oplevering. 'In ons voorstel wordt bij oplevering een as-built dossier gedeponereerd met een verklaring van de kwaliteitsborger dat het project in overeenstemming met het Bouwbesluit en de andere criteria is gerealiseerd. Dat is straks veel nadrukkelijker dan nu de private verantwoordelijkheid, waarop de gemeente systeemtoezicht houdt. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de toets op ruimtelijke ordening, omgevingsveiligheid en eventueel welstand. Pas na gebleken geschiktheid op die terreinen wordt de omgevingsvergunning verstrekt. De technische inhoud, daar is de gemeente niet meer van!'

Handhaving

Van Egmond legt uit wat de sanctiemogelijkheden van de gemeenten zijn: 'Tijdens de bouw ziet de gemeente toe op naleving van de vergunning op het gebied van het bestemmingsplan, welstand en omgevingsveiligheid. Constateert de gemeente dat niet aan de vergunning wordt voldaan dan volgt net als nu sanctionering, bijvoorbeeld door stilleggen van de bouw. Aangezien het onderdeel 'voldoen aan het Bouwbesluit' geen onderdeel meer uitmaakt van de vergunning is daarop ook geen toezicht door de gemeente. Meldt de vergunninghouder of de kwaliteitsborger echter dat de kwa-

Wat is private kwaliteitsborging?

NL heeft een gemengd publiek/privaat stelsel

NU	Rijk	Opdrachtgever	Bevoegd Gezag
Stelselverantwoordelijke	X		
Bouwregelgeving	X		
Programma van Eisen		X	
Bestemmingsplan			X
Welstand			X
Bouwbesluit		X	X

BWT toetst op aannemelijkheid en ziet incidenteel toe op uitvoering – schijnzekerheid!

Fricities (zie Cie Dekker):

- Dubbel werk > Onnodige kosten
- Diffuse verantwoordelijkheden
- Focus onvoldoende op het gebruiksgereede bouwwerk

INSTITUUT BOUWKWALITEIT

Wat is private kwaliteitsborging?

NL houdt een gemengd publiek/privaat stelsel

STRAKS	Rijk	Opdrachtgever	Bevoegd Gezag
Stelselverantwoordelijke	X		
Bouwregelgeving	X		
Toelating + monitoring instrumenten	I.o.v. Rijk		
Programma van Eisen		X	
Bestemmingsplan			X
Welstand			X
Omgevingsveiligheid			X
Bouwbesluit		X	X

Wat blijft: EKV
Wat verandert: eenduidige private rol inzake Bouwbesluit

accentverschuiving

INSTITUUT BOUWKWALITEIT

beschikbaar zijn in geval er sprake is van een calamiteit die (door de opdrachtgever/eigenaar) nader wordt onderzocht en indien noodzakelijk ook voor het bevoegd gezag. Het dossier dient dus meerdere doelen en in het digitale tijdperk is simpel te regelen welke delen bij welk doel horen en voor wie en hoe deze beschikbaar moeten zijn.

Van Leeuwen wijst er tot slot op dat ook bij bestaande bouw sanctionering mogelijk is op basis van het niet voldoen aan de afgegeven omgevingsvergunning voor nieuwbouw of verbouw: 'Zelfs enkele jaren na oplevering kan blijken dat cruciale onderdelen in strijd zijn met het Bouwbesluit. Net als nu kan de gemeente daar tegen optreden richting de gebouweigenaar. Die kan op zijn beurt bijvoorbeeld de kwaliteitsborger of private toezichthouder aansprakelijk stellen voor de kosten. Het nieuwe stelsel maakt duidelijk dat de markt verantwoordelijk is voor de kwaliteit en niet de gemeente! De verantwoordelijkheid komt daarmee duidelijk te liggen waar deze hoort. Wijzen naar de gemeente behoort dan tot het verleden.'

HUISWERK TWEEDE KAMER

In een brief van 3 april 2014 aan minister Blok verzoekt de Commissie voor Wonen en Rijksdienst minister Blok de Tweede Kamer te informeren over de uitgangspunten die hij zal hanteren bij de verdere vormgeving van de verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw. Geen overbodige luxe gezien de verschillende interpretaties die her en der zijn te lezen.

Geachte heer Blok,

Namens de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst verzoek ik u om naar aanleiding van het algemeen overleg Stelselwijziging bouwregelgeving d.d. 27 maart 2014 de Kamer schriftelijk nader te informeren over op basis van welke uitgangspunten de nieuwe wetgeving inzake de vormgeving van de private kwaliteitsborging (en in dit kader de ingebruiknamevergunning) en de verbetering van de bestaande garantieregeling, gericht op de mogelijkheid van aanvullende waarborgen voor de bouwconsument, wordt voorbereid.

Hoogachtend,

*De griffier van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst,
Drs. M.J. van der Leeden*

iteitsborging niet op orde is, dan wordt niet aan de vergunningvoorwaarden voldaan. Er is dan immers geen sprake van de noodzakelijke kwaliteitsborging, wat voor de gemeente reden is om te sanctioneren.' Bij oplevering moet een vergunninghouder aan de gemeente een verklaring overleggen dat aan alle eisen is voldaan. Die verklaring wordt door de kwaliteitsborger/private toezichthouder afgegeven aan de vergunninghouder die daarmee aan het bevoegd gezag aantoont aan de bouwregelgeving is voldaan. Van Egmond: 'Het ontbreken van de verklaring leidt tot sancties door de gemeente, in het ergste geval tot een verbod op ingebruikname. Bij oplevering zal een dossier beschikbaar moeten zijn op basis waarvan de kwaliteitsborger en eventueel ook de toezichtsorganisatie kan constateren dat aan de voorschriften is voldaan. In de

meeste gevallen zal dit overeenkomen met het laten zien wat gebouwd is, veelal 'as-built' of opleverdossier genoemd. Bij een complex bouwwerk bestaat dit dossier uit alle berekeningen en tekeningen, zoals uiteindelijk uitgevoerd. Wat dat betreft kan BIM daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Bij een dakkapel kan dat dossier bestaan uit documentatie van de leverancier van de dakkapel en een aantal details en foto's van de montage. In ieder geval wordt er niet meer getoetst op basis van aannemelijkheid dat aan de bouwregelgeving wordt voldaan. De verklaring door de kwaliteitsborger/private toezichthouder geeft namelijk aan dat volledig aan het Bouwbesluit wordt voldaan.' Het opleverdossier kan volgens de kwartiermakers tevens dienen als basis voor de garantie van de bouwer aan zijn opdrachtgever. Het opleverdossier zal ook