



Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht

waar staan we nu en wat zijn de toekomstperspectieven?

Dit informatieblad geeft een beschrijving van de werking van het nieuwe systeem van kwaliteitsborging in de bouwpraktijk op basis van de stand van zaken in de zomer van 2012.

Hoewel nog niet alle details zijn uitgewerkt en er nog politieke besluitvorming moet plaatsvinden over wat in dit infoblad beschreven is, geeft dit toch een beeld van de wijze waarop private kwaliteitsborging een plaats kan krijgen in het bouwtoezicht. Recent heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarvoor drie onderzoeken laten uitvoeren. Drie onderzoeksbureaus hebben vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de voorwaarden waaronder private kwaliteitsborging kan werken. Daarnaast wilde het ministerie meer inzicht krijgen in wat de baten en lasten zijn van het nieuwe stelsel, hoe de toelating van instrumenten voor private kwaliteitsborging vormgegeven moet worden en wat de mogelijke effecten van een zwaardere aansprakelijkheid en een verplichte verzekering kunnen zijn.

Drie onderzoeken

De onderzoeken vormen mede de basis voor de vernieuwing van de bouwregelgeving, zoals in december 2011 aan de Tweede Kamer toegezegd. Het is de verwachting dat private kwaliteitsborging in 2015 een plaats krijgt in het publieke domein. De volledige onderzoeksrapporten zijn opgenomen als bijlage bij dit infoblad¹. In grote lijnen hebben de onderzoeken betrekking op de volgende aspecten van de bouwpraktijk:

1. *Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaatsysteem in het bouwtoezicht (Spekking C&R)*
Bij welke projecten wordt nu al gebruik gemaakt van private kwaliteitsborging, wat zijn de succesfactoren hierbij en wat werkt wel en wat werkt niet? Met andere woorden: wat zijn de motieven voor een opdrachtgever om daadwerkelijk zelf zorg te dragen voor de kwaliteitsborging?
2. *De markt als toezichthouder; private kwaliteitsborging in de bouw (SBK)*
Een onderzoek naar de eisen die moeten worden gesteld aan de instrumenten, die worden ingezet om op private wijze de kwaliteit van het bouwproces en daarmee het gebouw te borgen. Meer concreet: wanneer is een instrument betrouwbaar genoeg,



- opdat het publieke toezicht met een gerust hart achterwege kan blijven?
3. *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw (Crisislab)*
Is een garantie of aansprakelijkheidsstelling een mogelijke vervanging van gemeentelijk toezicht? Wat zijn de kritische succesfactoren hierbij en wat werkt wel en wat werkt niet?

De lezer wordt nadrukkelijk uitgenodigd om ideeën, tips en opmerkingen naar aanleiding van dit infoblad aan het ministerie van BZK door te geven via vernieuwingbouwregelgeving@minbzk.nl. Mede op basis van deze informatie zullen de details van de regelingen de komende tijd samen met partijen uit de bouw en gemeenten verder worden ingevuld.

Wat vooraf ging

De commissie Fundamentele Verkenning Bouw heeft, onder voorzitterschap van oud-minister Sybilla Dekker, onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het bouwproces. De begrippen “vertrouwen” en “verantwoordelijkheid” staan centraal in de analyse van de Commissie. Vanuit het principe “Publiek wat moet, privaat wat kan” heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan aan de overheid en het bouwbedrijfsleven.

¹ zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten-en-publicaties/brochures/2012/09/20/private-kwaliteitsborging-in-het-bouwtoezicht.html>

Publiek wat moet, privaat wat kan: hoe ziet dat eruit in de praktijk?

Het ministerie van BZK werkt aan een nieuw stelsel waarbij het uitgangspunt is: de bouw doet er een stap bij, de overheid doet een stap terug.

1. De omgevingsvergunning voor het bouwen

Wilt u iets bouwen dan is daar in veel gevallen een omgevingsvergunning voor het bouwen voor nodig. Een dergelijke vergunning wordt aangevraagd bij het bevoegd gezag, meestal de gemeente, die toetst in hoeverre het aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2012, welstand, het bestemmingsplan etc. Voor de toetsing moet de aanvrager een grote hoeveelheid informatie aanleveren.

De Commissie Dekker heeft zich afgevraagd waarom bouwers niet zelf kunnen zorgen voor een bouwplan dat voldoet aan de voorschriften. Zeker als het gaat om voldoen aan het Bouwbesluit 2012 stelt de Commissie dat de toetsing achterwege kan blijven. De vergunninghouder moet ook nu al zorgen dat een bouwwerk als het klaar is, aan alle regels voldoet. Als een vergunninghouder – samen met zijn of haar adviseurs – het goed weet te organiseren dan is een vergunning voor het bouwtechnische deel niet meer nodig².

2. De nieuwe situatie: de vergunninghouder kiest

Vanaf naar verwachting 2015 is het mogelijk om:

- een vergunning voor het bouwen aan te vragen bij de gemeente, of
- zonder vergunning te bouwen indien de initiatiefnemer aantoonbaar gebruik maakt van een goede private kwaliteitsborging.

Onder private kwaliteitsborging wordt hier verstaan dat de initiatiefnemer het bouwproces zodanig organiseert dat er voldoende waarborgen zijn die ervoor zorgen dat het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Dit kan door gebruik te maken van toegelaten instrumenten³. Zo'n instrument voor private kwaliteitsborging is afgestemd op het type bouwwerk en op de risico's die aan het bouwen zijn verbonden. Zo kan voor een eenvoudig bouwwerk met een eenvoudig instrument worden volstaan maar zal bijvoorbeeld bij een ziekenhuis een 'zwaarder' instrument vereist zijn met meer waarborgen dat het uiteindelijke gebouw veilig en gezond is.

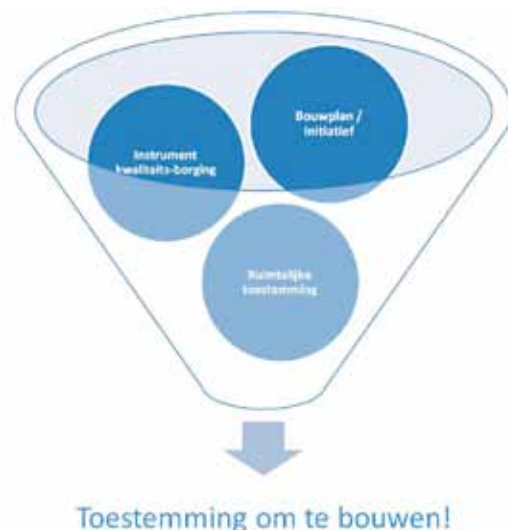
Private kwaliteitsborging ziet toe op het gehele traject van de bouw: van initiatief tot en met de oplevering. Kiest een initiatiefnemer voor private kwaliteitsborging dan kan dat bepaalde voordelen opleveren. Het bouwproces wordt niet meer 'doorkruist' door het moeten aanvragen van een vergunning en in sommige gevallen ontstaat door striktere toetsing een beter eindproduct. De redenen

waarom opdrachtgevers kiezen voor private kwaliteitsborging zijn divers. De belangrijkste reden die uit een door Spekkink C&R - in opdracht van BZK - uitgevoerd onderzoek naar voren komt is het voorkomen van stagnatie in het bouwproces en sneller zekerheid over het moment van kunnen starten met de bouw. Dit effect ontstaat doordat de toetsing van een bouwplan geen momentopname halverwege het ontwerpproces meer is, maar met het ontwerp meeloopt. Fouten kunnen zo direct worden hersteld. In sommige gevallen leidt private kwaliteitsborging ook (direct of indirect) tot lagere kosten. Mede daarom passen met name opdrachtgevers die voor zichzelf bouwen, ook nu al een vorm van private kwaliteitsborging toe. Meer over de motieven om private kwaliteitsborging toe te passen is te lezen in het rapport *Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht*

3. Twee sporenstelsel

In het nieuwe stelsel heeft de initiatiefnemer de keuze tussen het publieke spoor (de 'traditionele' omgevingsvergunning voor het bouwen) of het private spoor (private kwaliteitsborging). Kiest een initiatiefnemer voor het private spoor dan kan worden volstaan met een omgevingsvergunning beperkte toets - bouw⁴. Het bevoegde gezag verleent deze vergunning indien een bouwplan voldoet aan welstand, aan de voorschriften van het bestemmingsplan en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving. Onderdeel van de vergunning is tevens een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging. Is de vergunning verkregen dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt dus geen toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 meer plaats en de gemeente houdt op dit aspect ook geen toezicht tijdens de bouw. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging.

Samengevat in stappen:



² De gemeente toetst nog wel op ruimtelijke kwaliteit en de veiligheid van de omgeving. Zie ook *Toekomst: een andere rol van de gemeente*.

³ Alleen instrumenten die akkoord zijn bevonden mogen worden gebruikt. Zie ook *Basiseisen voor private kwaliteitsborging*

⁴ Voorlopige titel: de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen met uitzondering van de bouwtechnische aspecten van het Bouwbesluit 2012.

1. Kies een passend instrument voor private kwaliteitsborging.
2. Vraag een 'omgevingsvergunning beperkte toets – bouw' aan bij het bevoegd gezag en deel mee welk instrument wordt toegepast.
3. Start met de bouw en zorg zelf voor een eindresultaat dat aan de voorschriften voldoet.

Basiseisen voor private kwaliteitsborging

Niet alle instrumenten mogen zo maar in de plaats van het publieke bouwtoezicht worden gebruikt. Alleen instrumenten die vooraf zijn beoordeeld en goed bevonden worden tot het publieke stelsel toegelaten. Afhankelijk van het soort bouwwerk moet een instrument meer of minder (strikte) waarborgen bevatten om toegelaten te worden. Het is de bedoeling om straks verschillende instrumenten toe te staan die ieder voor een bepaald type bouwwerk kunnen worden toegepast. Alle instrumenten moeten echter voldoen aan een drietal basiseisen alvorens ze kunnen worden toegelaten:

1. Een instrument moet waarborgen bevatten die er voor zorgen dat het eindresultaat (het uiteindelijke bouwwerk) voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.
2. Het moet duidelijk zijn wie ervoor verantwoordelijk is dat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet.
3. Het moet duidelijk zijn wie aansprakelijk is indien blijkt dat het bouwwerk onverhoopt niet aan de voorschriften voldoet.

Van basiseisen naar instrumenten

Stichting Bouwkwiteit (SBK) heeft in opdracht van het ministerie van BZK deze basiseisen verder uitgewerkt in het rapport *De markt als toezichthouder*. SBK gaat hierbij uit van een drietal risicoklassen waarin bouwwerken kunnen vallen: een laag, een midden of een hoog risico. Is sprake van een bouwwerk met een laag risicoprofiel – bijvoorbeeld een eengezinswoning – dan kan bijvoorbeeld worden volstaan met een eenmalige toets van het bouwplan door een erkende architect en met een eigenverklaring bij oplevering dat aan alle eisen is voldaan. In de hoogste risicoklasse – bijvoorbeeld een ziekenhuis – zal onafhankelijk toezicht verplicht zijn, inclusief een keuring en een compleet gebouwdossier bij oplevering. SBK heeft op deze wijze voor de drie risicoklassen criteria opgesteld voor de verschillende waarborgen, het toezicht op de werking van het instrument, het opleidingsniveau, (verplichte) verzekeringen etc. Instrumenten moeten voldoen aan deze criteria om tot het stelsel toegelaten te worden.

Mogelijke instrumenten zijn certificeringsregelingen (denk aan gecertificeerde toetsing en toezicht), beroepserkeningsregelingen, garantieregelingen, etc.

Aansprakelijkheidsregeling

Naast het onderzoek van SBK is door Crisislab onderzocht in hoeverre een aansprakelijkheidsregeling de plaats van het huidige bouwtoezicht kan overnemen. In het rapport *Risico-aansprakelijkheid als*

vervanging van overheidstoezicht in de bouw concludeert Crisislab dat 'risicoaansprakelijkheid in combinatie met een verplichte verzekering is een goede vervanging van het huidige overheidstoezicht waar het gaat om de bouwkwiteit.' In een dergelijke regeling worden geen andere eisen gesteld dan een verplichte verzekerde garantie, te leveren door de 'leverancier' van de woning aan zijn klant. Is sprake van een bouwfout of gebrek dan betaalt de verzekeraar van de leverancier de herstelkosten, ongeacht de vraag wie nu de veroorzaker is. In deze vorm van private kwaliteitsborging is de drijfveer voor het leveren van kwaliteit het vooruitzicht eventuele schade altijd te moeten betalen. Uit het eerder genoemde onderzoek van Spekkink komt naar voren dat partijen – los van een verplichting hiertoe van de overheid – zelf meer waarborgen in het bouwproces inbouwen, zoals preventieve toetsing en toezicht, naarmate het risico op schade toeneemt. Eenzelfde effect beschrijft ook Crisislab op basis van een internationale vergelijking en verkenning van andere domeinen (o.a. milieu). Aanvullend onderzoek moet uitwijzen of aansprakelijkheid voldoende is om als zelfstandig instrument voor private kwaliteitsborging te kunnen fungeren of dat aansprakelijkheid/verplichte garantie een aanvulling op andere instrumenten wordt.

Op dit moment zijn er nog geen instrumenten in de markt die voldoen aan alle criteria die door SBK zijn gesteld en die voldoende garantie leveren als het gaat om aansprakelijkheid⁵. Bestaande instrumenten, zoals bijvoorbeeld de gecertificeerde bouwbesluitoets, gecertificeerd toezicht, de registerconstructeur en Technische Inspectie Services (TIS), zullen naar verwachting worden aangepast aan de criteria en nieuwe instrumenten zullen door marktpartijen worden ontwikkeld. In het nieuwe stelsel zal een op te richten instantie instrumenten toetsen aan de criteria en bepalen of en zo ja voor welke risicoklasse een instrument tot het stelsel wordt toegelaten.

Hoe werkt het in de praktijk?

Alvorens een instrument kan worden toegepast wordt het volgende proces doorlopen:

1. De brancheorganisatie of certificerende instelling maakt een instrument voor private kwaliteitsborging, gericht op een bepaalde (risico)categorie bouwwerken.
2. Het instrument wordt aangeboden aan de beoordelingsinstantie die toetst of het instrument aan alle vereiste criteria voldoet.
3. De beoordelingsinstantie laat het instrument toe met vaststelling van de risicocategorie.
4. Nadat bedrijven zich gekwalificeerd hebben om een bepaald instrument toe te passen (de bedrijven zijn erkend of gecertificeerd) mag het instrument worden toegepast.

⁵ Woningborg voert op dit moment een aantal pilots uit waarbij ze zorg dragen voor plantoetsing, toezicht tijdens de uitvoering en de oplevering. In aanvulling hierop levert Woningborg een afbouwgarantie en een verzekerde garantie op het bouwwerk. Daarmee voldoet de *pilot* wel aan de tot nu toe gestelde criteria.



Binnen de instrumenten zelf zal een bepaalde controle moeten plaatsvinden op de werking van het instrument, bijvoorbeeld in de vorm van steekproeven of kwaliteitsaudits. De beoordelingsinstantie monitort in hoeverre de instrumenten juist worden toegepast en kan indien een instrument niet blijkt te werken, de toelating intrekken.

Toekomst: een andere rol voor de gemeente

Door de introductie van private kwaliteitsborging verandert de traditionele taak van het bouwtoezicht. Het bouwtoezicht beperkt zich tot de preventieve toets op welstand, ruimtelijke aspecten en veiligheid van de omgeving van het bouwplan en een soort van systeemtoezicht⁶ op de technische uitwerking en het voldoen aan het Bouwbesluit 2012. Het bevoegd gezag verleent vergunning onder voorwaarde dat een bepaald instrument voor private kwaliteitsborging wordt toegepast. Het toezicht op de naleving van die voorwaarde beperkt zich tot de controle of dit daadwerkelijk het geval is. Het is aan de vergunninghouder om zorg te dragen voor het voldoen aan het Bouwbesluit 2012 en het instrument voor private kwaliteitsborging ziet hier, bij juiste toepassing, op toe. Het toezicht op de veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit is in zowel de publieke als het private spoor een taak van het bevoegd gezag. Ook in het private spoor zal derhalve voldoende informatie moeten worden aangeleverd door de vergunninghouder om deze taak uit te kunnen voeren. De nieuwe wettelijke regeling zal hierin via de indieningsvereisten voorzien.

Een bouwer die niet voldoet aan het Bouwbesluit 2012 wordt binnen het instrument voor private kwaliteitsborging gecorrigeerd. Is dit niet het geval dan ontstaat een situatie waarbij niet wordt voldaan aan de eis dat een instrument voor private kwaliteitsborging (correct) wordt toegepast. Dit kan voor het bevoegd gezag aanleiding zijn om het werk stil te leggen wegens strijdigheid met de verleende vergunning. Ter ondersteuning hiervan wordt overwogen om in alle instrumenten de plicht op te nemen dat onjuiste uitvoering gemeld moet worden aan het bevoegd gezag. Ook andere eisen aan de private instrumenten hebben een directe relatie met het bevoegd gezag, zoals bijvoorbeeld de verplichte rapportage bij oplevering zoals voorgesteld door SBK. In geval een dergelijke rapportage niet wordt aangeleverd, kan het bevoegd gezag handhavend optreden, bijvoorbeeld door de ingebruikname van het bouwwerk te verbieden tot aan de verplichtingen wordt voldaan.

Het bevoegd gezag kan tevens – net als nu – handhavend optreden in geval van bouwwerken die na oplevering niet aan de voorschriften voldoen. Bij de meeste risicovolle gebouwen kan, bijvoorbeeld door het weigeren van een vergunning brandveilig gebruik, het gebruik worden tegengegaan indien sprake is van een daadwerkelijk gevaarlijke situatie.

⁶ Systeemtoezicht concentreert zich niet zozeer op de output en outcome, maar op de bedrijfsprocessen en strategieën die tot die uitkomsten leiden en de interne procedures inbedrijven of sectoren die de naleving van regels en normen bewaken (BRON: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)