

## ***De markt als toezichthouder***

**private kwaliteitsborging in de bouw**

# ***De markt als toezichthouder***

## **private kwaliteitsborging in de bouw**

*Onderzoek van Stichting BouwKwaliteit in  
opdracht van het Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties*

## Colofon

### Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Woningbouw, cluster Bouwkwalityeit

### Opdrachtnemer, projectleider

Stichting Bouwkwalityeit  
ir Fedde Zandstra (directeur)  
[www.bouwkwalityeit.nl](http://www.bouwkwalityeit.nl)

### Tekst

ing. Johan van der Graaf  
Nieman Raadgevende Ingenieurs ([www.nieman.nl](http://www.nieman.nl))

dr Michiel J.F. van Pelt  
Michiel van Pelt Ruimtelyk Advies en Management ([www.michielvanpelt.com](http://www.michielvanpelt.com))

Den Haag, juli 2012

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1 Keuze voor duaal stelsel	12
1.2 Aanpak en leeswijzer	13
1.3 Totstandkoming van het onderzoek	15
<b>2. Van Commissie Dekker naar private kwaliteitsborging</b>	<b>16</b>
2.1 Toezicht nu: de publieke route	16
2.2 Commissie Dekker: vertrouwen en verantwoordelijkheid	16
2.3 Uitgangspunten BZK	17
2.4 Conceptueel model criteria en risicoklassen	18
<b>3. Criteria</b>	<b>22</b>
3.1 Uitgangspunten van BZK	22
3.2 Generieke criteria	22
<b>4. Criteria toesnijden op types bouwwerken en fasen van bouwproces</b>	<b>26</b>
4.1 Maatwerk	26
4.2 Typologie van bouwwerken	27
4.3 Fasen in het bouwproces	29
4.4 Het toespitsen van criteria op risicoklassen en fasen	30
4.5 Momentopname: geschiktheid van nu beschikbare instrumenten	36
<b>5. Toezicht op het stelsel</b>	<b>40</b>
5.1 Introductie	40
5.2 Toelating van private instrumenten voor kwaliteitsborging	40
5.3 Monitoring van de toepassing van instrumenten in de praktijk	42
5.4 Instuties voor toelating en monitoring	42
5.5 Privaat toezicht op de gebruikers van private instrumenten	44
<b>6. Vervolg</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage: Bestaande instrumenten voor private kwaliteitsborging</b>	<b>48</b>
Inleiding	48
Hoe wordt kwaliteit gewaarborgd en gebeurt dat adequaat?	48

Toepasbaarheid van instrumenten in fasen bouwproces	50
Aan welke criteria kunnen de instrumenten voldoen	50
Toepasbaarheid van instrumenten voor risicoklassen van bouwwerken	54

## Voorwoord

Op verzoek van het toenmalige kabinet heeft de commissie Fundamentele Verkenning Bouw onder voorzitterschap van mevrouw Dekker onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het gehele bouwproces. De rapportage van deze Commissie Dekker is in mei 2008 verschenen.

In haar analyse heeft de Commissie een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de private en publieke dimensie. Het bouwen is immers eerst en vooral een marktproces. Dit proces verloopt binnen de juridische kaders die zijn gesteld door de overheid. Het zijn dan ook de snijvlakken van publiek en privaat waar de Commissie op heeft ingezoomd. Wat gaat er mis, en waarom? En wat voor oplossingen zijn denkbaar en haalbaar?

De begrippen "vertrouwen" en "verantwoordelijkheid" staan centraal in de analyse van de Commissie. Vertrouwen en verantwoordelijkheid gelden over en weer tussen overheid en bouwpartners. Van hieruit heeft de Commissie haar aanbevelingen gedaan vanuit het principe "Publiek wat moet, privaat wat kan". Tegenover vertrouwen staat een dure plicht. Het is namelijk aan de bouwpraktijk om de verantwoordelijkheid te nemen en het in haar gestelde vertrouwen waar te maken. Van de bouwpraktijk mag worden verwacht dat men dat wil en kan. De stoel van de ondernemer past de overheid slecht – zij moet vooral kaderstellend zijn. En dat met regels die consistent en eenduidig zijn – dat is een kwestie van vertrouwen en verantwoordelijkheid.

In haar analyse is de Commissie Dekker ook ingegaan op de procedure ter verkrijging van een bouwvergunning. De Commissie meent dat deze procedure te veel op twee gedachten hinkt. Er is sprake van een preventieve gemeentelijke beoordeling en er is sprake van een integrale verantwoordelijkheid bij de bouwende marktpartijen voor het voldoen aan de voorschriften. In de ogen van de Commissie is hier sprake van een ongewenste vermenging en daarmee vertroebeling van de verantwoordelijkheidstoedeling, mede waardoor lang niet altijd gebouwen worden gerealiseerd die aan de voorschriften voldoen. Uit het denkkader van de Commissie volgt dan ook logisch de aanbeveling dat de bouwpartners zelf hun kwaliteitsborging op orde stellen en daar helder over communiceren.

In het kader van de beleidsopgave om deze aanbeveling wettelijk te implementeren is een drietal onderzoeken gedaan naar de voorwaarden waaronder private kwaliteitsborging kan werken. Het betreft hier:

1. 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?
2. 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?

3. Is een garantie of aansprakelijkheidstelling een mogelijke vervanging van gemeentelijk toezicht? Wat zijn de kritische succesfactoren hierbij en wat werkt wel en wat werkt niet?

Voor u ligt het hier eerstgenoemde onderzoek naar de criteria die dienen te worden gesteld aan de instrumenten voor private kwaliteitsborging, uitgevoerd door de Stichting BouwKwaliteit te Rijswijk. Dit en de overige onderzoeken vormen de basis voor een te ontwikkelen stelsel van bouwtoezicht waarin private kwaliteitsborging een primaire rol krijgt toebedeeld.

*Tjitske de Haas*

*Projectleider Uitvoering Adviezen Commissie Dekker*

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

## Samenvatting

Bouwen zonder toezicht door de gemeente: als het aan de Minister van BZK ligt kan dat binnenkort. Maar dan moeten marktpartijen wel zelf veel nadrukkelijker de verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit. Dat kan via de inzet van 'private instrumenten', waarvan is bepaald dat ze voldoende waarborgen bieden dat aan publieke regelgeving wordt voldaan.

Dit onderzoek heeft als doel een aantal aspecten rond private instrumenten concreet uit te werken:

- We ontwikkelen een set *criteria* die het mogelijk maakt te beoordelen of een privaat instrument voldoende *waarborgen* biedt dat voldaan wordt aan de eisen uit het Bouwbesluit, rekening houdend met *kenmerken* van een bouwwerk.
- We doen voorstellen voor de rol die de markt kan spelen bij het toezicht op het *stelsel* van private kwaliteitsborging, vooral gericht op de in te zetten instrumenten en het gebruik ervan.

### Criteria

Instrumenten moeten waarborgen bieden dat een plan voldoet aan een set vooraf bepaalde criteria, ofwel kwaliteitseisen die terug te voeren zijn op het Bouwbesluit. Ons startpunt is gevormd door drie criteria die BZK heeft geformuleerd: het eindresultaat moet voldoen aan het Bouwbesluit, de eindverantwoordelijke moet duidelijk zijn, evenals de aansprakelijke als blijkt dat er niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan.

Die hoofdcriteria hebben we verder uitgewerkt in een set van acht meer specifieke criteria:

- Borging van de volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat
- Borging van kwaliteit binnen de verantwoordelijke organisaties
- Deskundigheid binnen de verantwoordelijke organisaties
- Adequate en eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden
- Onpartijdigheid en onafhankelijkheid
- Garanties
- Financiële zekerheden
- Private sancties indien blijkt dat niet aan het Bouwbesluit is voldaan

Deze criteria zijn voor elk bouwwerk van belang, en instrumenten moeten dus op elk criterium waarborgen bieden. Maar criteria kunnen een meer of minder zware 'lading' krijgen. Wij stellen voor om die 'lading' te laten variëren met de risico's (en daarmee de mate van complexiteit) die verbonden zijn met het bouwwerk. Bij een bouwwerk met (relatief) beperkte risico's past een (relatief) lichte invulling van de criteria, waarvoor (relatief) eenvoudige waarborgen te bieden zijn en waarvoor dus lichte instrumenten geschikt zijn. Een zeer risicovol bouwwerk vraagt juist om een zwaardere invulling van de criteria, waarbij een instrument past dat zwaardere waarborgen biedt.



We stellen voor om te kiezen voor drie risicoklassen:

- Laag risico: kans op kleine of verwaarloosbare maatschappelijke gevolgen indien niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; beperkte complexiteit (voorbeeld: een eengezinswoning).
- Midden risico: kans op maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; complex bouwwerk (voorbeeld: een woongebouw).
- Hoog risico: kans op aanzienlijke maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; hoge complexiteit (voorbeeld: een ondergronds metrostation).

In het onderzoek worden de acht generieke criteria toegespitst op de drie risicoklassen. Bij de risicoklasse Laag gaan we er van uit dat één partij verantwoordelijk is voor ontwerp en bouw, en dus voor de kwaliteitsborging. De acht criteria worden dan ook op die partij toegesneden. Bij risicoklasse Midden gaan we ervan uit dat er meerdere partijen betrokken zijn, met mogelijk een onafhankelijke toetsers op kwaliteitseisen. De acht criteria krijgen een zwaardere invulling, met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de partijen als aangrijpingspunt. De risicoklasse Hoog heeft betrekking op zeer complexe, unieke projecten. Hiervoor zullen minimaal de criteria van klasse Midden gelden. Of die een zwaardere invulling behoeven, moet per project worden bepaald.

### **Toezicht op het stelsel**

Er moet er een toelatingsorganisatie komen die beslist welke instrumenten in de praktijk gebruikt mogen worden. En eventueel de erkenning van een instrument intrekt wanneer blijkt dat het instrument niet functioneert zoals verwacht. Deze toelatingsorganisatie maakt gebruik van een beoordelingskader (criteria, risicoklassen) zoals we in dit onderzoek ontwikkelen. Dit orgaan kan ook beslissen over specifieke eisen voor complexe projecten in risicoklasse Hoog. Dit kan een rijksorganisatie zijn, uitgaande van het beginsel dat het Rijk kaders vaststelt, en toelating van instrumenten daar onderdeel van uitmaakt. Maar het kan ook een (semi-)private organisatie zijn, die een nauwe relatie heeft met het Rijk als hoeder van het private stelsel; denk aan de bestaande rol van de Stichting BouwKwaliteit bij collectieve kwaliteitskeurmerken voor de bouw.

We stellen voor dat de toelatingsorganisatie geadviseerd wordt door een gezaghebbende commissie van onafhankelijke experts. Deze adviseert welke instrumenten toegelaten kunnen worden tot het stelsel, en over specifieke eisen voor projecten in risicoklasse Hoog.

Er dient een commissie van beroep en bezwaar te komen, waar een ontwikkelaar van een privaat instrument terecht kan als hij meent dat zijn instrument ten onrechte is afgewezen.

Juist bij een nieuw stelsel als private kwaliteitsborging is monitoring van het functioneren in de praktijk essentieel. Kernvragen zijn: zijn er adequate instrumenten beschikbaar, wordt er op adequate wijze met de instrumenten omgegaan, voldoen instrumenten aan de verwachtingen? Dit vraagt om een analytisch bureau, dat jaarlijks rapporteert aan de Minister van BZK, en aan andere betrokken partijen bij de overheid en in de markt. Dat bureau moet beschikken over informatie over het gebruik van instrumenten (van melding tot toepassing) bij individuele bouwprojecten in het land.

Tot slot is essentieel dat de markt zelf 'checks and balances' inbouwt om te verzekeren dat organisaties op de juiste manier omgaan met private instrumenten. Dit vraagt om organisaties die goed zicht houden op instanties die private instrumenten toepassen, en die geëquipeerd zijn om passende sancties toe te passen indien blijkt dat het vertrouwen geschonden wordt.

Aan het slot van dit onderzoek formuleren we enkele punten die om nadere uitwerking vragen bij het vormgeven van het private stelsel. Dit betreft de a) de aard van de 'melding', waarbij een initiatiefnemer bij de gemeente aangeeft dat hij een privaat instrument zal inzetten, b) de noodzaak van ontwikkeling van nieuwe instrumenten, vooral voor risicoklasse Laag en voor 'koopinstrumenten' die op afzonderlijke fasen of aspecten gerichte instrumenten samenbrengen, c) een verdere uitwerking van de bij het stelsel betrokken instituties, lerend van de ervaringen met de vormgeving van toezicht in andere sectoren (telecommunicatie, financiële markten, etc), en d) intensieve communicatie met de markt.



# 1. Inleiding

## 1.1 Keuze voor duaal stelsel

Werk maken van kwaliteit: steeds meer bedrijven doen dat. Ze willen de kwaliteit leveren die de klant wil, en komen hun afspraken daarover na. Wet- en regelgeving, in de vorm van het Bouwbesluit 2012 (hoofdstuk 2-6), beschrijft aan welke kwaliteitseisen bouwwerken *in ieder geval* moeten voldoen. Dit markeert een ondergrens voor kwaliteit.

De naleving van die wettelijke eisen moet goed geregeld zijn, zoals ook op andere maatschappelijke terreinen. De traditionele toezichthouder is de overheid, meestal Bouw- en Woningtoezicht van een gemeente. De gemeente toetst op basis van een bouwplan of het aannemelijk is dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit zal voldoen. En tijdens de bouw van het bouwwerk houdt de gemeente inspecties of dat ook daadwerkelijk het geval is.

De Commissie Dekker<sup>1</sup> signaleerde knelpunten rond het publieke toezicht. Als oplossing agendeerde de Commissie een alternatieve, private route. Daarbij zet de markt zelf instrumenten in die voldoende waarborgen bieden dat aan de voorschriften uit het Bouwbesluit wordt voldaan. De verantwoordelijkheid voor de naleving van bouwvoorschriften, inclusief toetsing en toezicht, wordt zo nog nadrukkelijker en explicieter dan nu al het geval is bij de markt gelegd<sup>2</sup>. De Commissie benadrukt dat de markt zich daarbij op punten als integraal procesmanagement, kennis van het Bouwbesluit en heldere verdeling van verantwoordelijkheden moet professionaliseren.

Het kabinet wil een wettelijke regeling opstellen voor een 'dual stelsel', waarbij initiatiefnemers kunnen kiezen tussen de 'traditionele' publieke route of de 'nieuwe' private route voor het waarborgen van kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit. De keuze geldt het hele bouwproces; het is niet mogelijk om tussentijds te 'switchen' van de ene naar de andere route.

Voor private instrumenten heeft het Ministerie van BZK een aantal voorlopige uitgangspunten bepaald:

- Instrumenten moeten waarborgen bieden op drie hoofdcriteria: het eindresultaat moet aan publieke kwaliteitseisen voldoen, de eindverantwoordelijkheid moet helder zijn, en de aansprakelijkheid voor als het toch fout loopt, moet geregeld zijn.
- Instrumenten moeten toepasbaar zijn van start (plan) tot finish (oplevering).
- De zwaarte van het in te zetten instrument hangt af van kenmerken van het bouwwerk: bij een eenvoudig project als de bouw van een woning zijn lichtere waarborgen nodig en passen dus lichtere instrumenten dan bij een complex bouwwerk als een ziekenhuis.
- Alle instrumenten, huidige of nieuwe, die adequate kwaliteitsborging bieden, mogen ingezet worden; het Rijk kiest dus niet op voorhand voor één instrument.

---

<sup>1</sup> Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, "Privaat wat kan, Publiek wat moet", 2008.

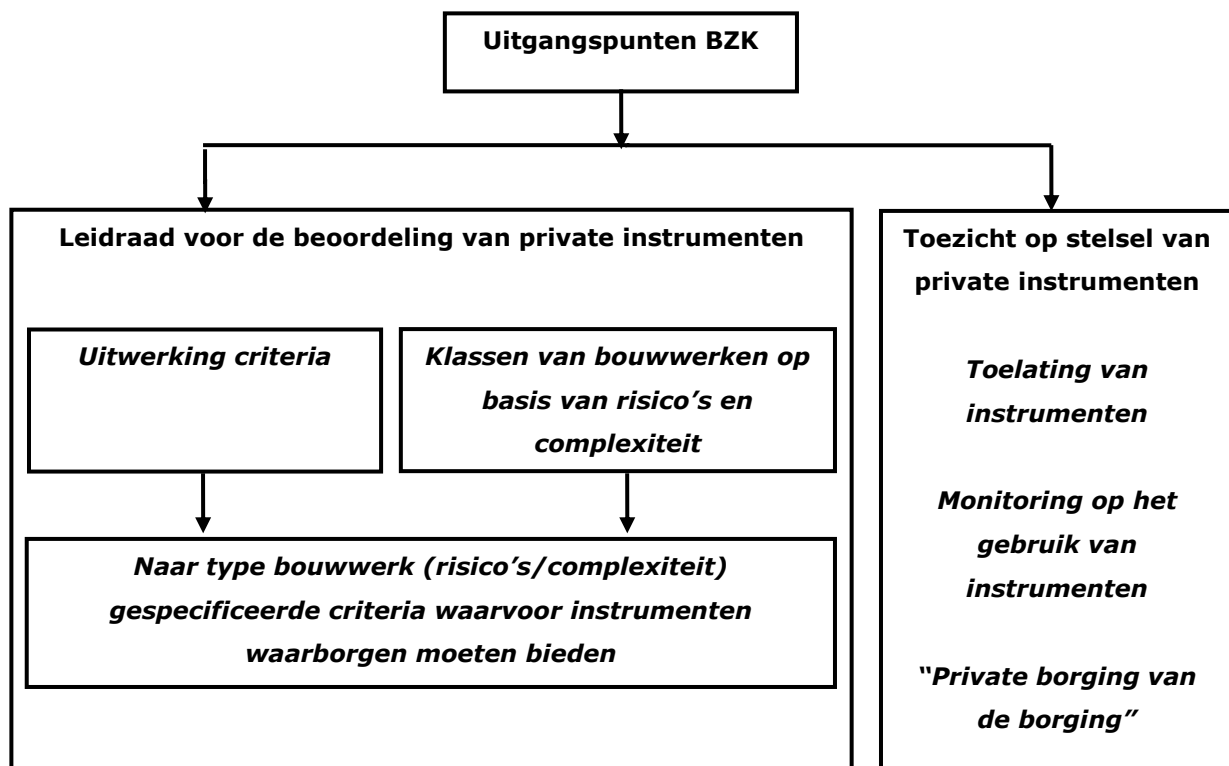
<sup>2</sup> Brief Minister van BZK, "Vernieuwing bouwregelgeving aan de Tweede Kamer", 15 december 2011.

## 1.2 Aanpak en leeswijzer

Dit onderzoek beoogt om enkele uitgangspunten van BZK voor private instrumenten voor kwaliteitsborging concreet te maken. Twee vragen staan daarbij centraal:

- Ontwikkel een leidraad voor de beoordeling van private instrumenten, bestaande uit een set *criteria* die het mogelijk maakt te beoordelen of een privaat instrument voldoende waarborgen voor de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit biedt, rekening houdend met kenmerken van een bouwwerk.
- Doe voorstellen voor het toezicht op een *stelsel* van private kwaliteitsborging, in het bijzonder gericht op de in te zetten instrumenten.

Hoofdstuk 2 geeft een nadere toelichting op de uitgangspunten van BZK. Onderstaand schema beschrijft de verdere aanpak in dit onderzoek:



Aan de linkerkzijde van het schema wordt de leidraad ontwikkeld voor de beoordeling van private instrumenten voor kwaliteitsborging. Dat gebeurt in drie stappen:

- We vertalen de drie hoofdcriteria van BZK in een set van generieke criteria, waarvoor instrumenten altijd waarborgen moeten geven (hoofdstuk 3).
- We ontwikkelen een voorstel om bouwwerken in te delen op basis van maatschappelijke risico's die ermee verbonden zijn, in de wetenschap dat risico's nauw verbonden zijn met de complexiteit van een bouwwerk (hoofdstuk 4).
- De generieke criteria worden vervolgens waar nodig 'op maat' toegesneden op de verschillende klassen van bouwwerken. Ofwel, welke invulling kan de set van generieke

criteria krijgen bij een woning (relatief kleine risico's), dan wel bij een ziekenhuis (relatief grote risico's)? (hoofdstuk 4).

Zoals aangegeven zal het private stelsel toegankelijk zijn voor bestaande en nieuwe instrumenten, mits ze voldoen aan de kwaliteitscriteria. Aan het slot van hoofdstuk 4 (en meer uitgewerkt in de Bijlage) verkennen we voor een aantal bestaande instrumenten, die ook in de praktijk al toegepast worden, of en hoe ze voldoende waarborgen bieden dat voldaan wordt aan de eisen uit het Bouwbesluit, en op welke fase in het bouwproces ze gericht zijn. Daarmee krijgen we een eerste beeld, een momentopname, van de mate waarin die *bestaande* instrumenten invulling kunnen geven aan de uitgangspunten van BZK, en daarmee van de noodzaak van verdere *ontwikkeling* van instrumenten.

De rechterzijde van het schema (en hoofdstuk 5) is gericht op het *nationale* toezicht op een stelsel van private instrumenten. Op nationaal niveau moet besloten worden welke private instrumenten de markt mag inzetten. We beschrijven op basis van welke gronden een instrument toegestaan, dan wel afgewezen kan worden. Vervolgens gaan we in op de monitoring van het daadwerkelijk gebruik van (goedgekeurde) instrumenten in de praktijk. Die monitoring kan inzichten opleveren die aanleiding kunnen zijn tot maatregelen in het stelsel. Als – bijvoorbeeld – blijkt dat een instrument in de praktijk toch onvoldoende waarborgen biedt, zal de erkenning van het instrument ingetrokken worden. Tot slot gaan we in op de vraag welke instituties in de markt kunnen zorgen voor de 'private borging van private borging', ofwel hoe zorgt de markt er zelf voor dat marktpartijen die private instrumenten toepassen dat op de beoogde wijze doen, en dat sancties volgen wanneer ze dat niet doen.

Hoofdstuk 6 benoemt enkele punten die nader onderzoek verdienen op weg naar de wettelijke regeling voor het private stelsel.

Dit onderzoek kent een duidelijke afbakening:

- Uitgangspunt is dat private instrumenten invulling moeten geven aan de bestaande publiekrechtelijke bouwregelgeving, Bouwbesluit 2012. We richten ons dus niet op mogelijk gewenste aanpassingen in de regelgeving. Evenmin gaan we in op de vraag is wat er nodig is om de kwaliteit van bouwwerken te verhogen en verbreden, en beter te laten sporen met de verwachtingen van opdrachtgevers en gebruikers.
- Ook in het duale stelsel blijft het publieke toezicht bestaan. Op mogelijkheden om het functioneren hiervan te verbeteren, gaan we in dit onderzoek niet in.
- Bij de private route zijn op projectniveau de verhoudingen tussen de aanvragers, de bouwers, en de gemeente wezenlijk anders dan in de huidige publieke route. Vragen zijn onder meer: wat zijn de vereisten van een 'melding' van een bouwwerk en het in te zetten instrument, en hoe kan de gemeente zo nodig ingrijpen tijdens de bouw? Deze vragen vallen buiten het kader van dit onderzoek.
- Juist binnen een duaal stelsel, met een keuzemogelijkheid voor de aanvrager, is een interessante vraag hoe de markt zal reageren. Welke prikkels maken het voor de markt

interessant om te kiezen voor kwaliteit, ofwel wanneer gaan tijd en geld niet ten koste van kwaliteit? Wanneer zal de markt de private boven de publieke route kiezen? Hoe zouden marktpartijen bij kunnen dragen aan het functioneren van het stelsel, bijvoorbeeld via ontwikkeling van kennis en instrumenten en een cultuurverandering? Hoe kunnen nieuwe contractvormen bijdragen aan kwaliteit? Ook deze vragen vallen buiten dit onderzoek.

### **1.3 Totstandkoming van het onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd door de Stichting BouwKwaliteit in opdracht van het Ministerie van BZK. Het projectteam heeft veel profijt gehad van besprekingen met de Begeleidingsgroep van het Ministerie<sup>3</sup>. Ook is de opbrengst van een brede workshop met een grote groep vertegenwoordigers 'uit het veld' op 27 april 2012 in het rapport meegenomen (zie box hieronder).

De workshop van 27 april bracht ambtenaren, bouwers, verzekeraars en adviseurs bij elkaar. Er was veel belangstelling voor de vraag hoe het private systeem in de praktijk zou werken, onder meer ten aanzien van 'gelijkwaardigheid', controlemomenten, en wat de betekenis van toezicht door de overheid in het nieuwe stelsel zal zijn. Er werd benadrukt dat voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit maar een eerste stap is in de zorg voor goede kwaliteit. Ook is gediscussieerd over punten die in dit onderzoek worden uitgewerkt: criteria en risicoklassen. Er werd geconstateerd dat er al veel private instrumenten zijn, hoewel vaak gericht op kwaliteit in algemene zin, en niet specifiek op de eisen uit het Bouwbesluit.

---

<sup>3</sup> Tjitske de Haas, Hajé van Egmond, Eef van Leeuwen, Kees Henderson, Harm Verster (SBK).

## 2. Van Commissie Dekker naar private kwaliteitsborging

### 2.1 Toezicht nu: de publieke route

Initiatiefnemers van een nieuw bouwwerk zijn altijd zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de publieke bouwregelgeving. Maar in het huidige stelsel heeft de overheid ook belangrijke rollen. Gemeenten verstrekken een omgevingsvergunning voor een bouwplan indien de initiatiefnemer voldoende aannemelijk maakt dat hij of zij zal voldoen aan de wettelijke eisen (de 'preventieve toets'). Vervolgens houden deze overheden toezicht op de naleving door de vergunninghouders, het 'eerstelijns toezicht'. Het Rijk inspecteert of dit eerstelijns toezicht correct wordt uitgevoerd, het 'tweedelijns toezicht'.

De ervaring heeft geleerd dat we geen wonderen moeten verwachten van publieke vergunningverlening en eerstelijns toezicht. De publieke route blijkt zeker geen garantie te bieden dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Het toezicht schiet regelmatig tekort door gebrek aan menskracht, middelen en kennis. Veel opdrachtgevers en uitvoerende bedrijven blijken het verkrijgen van een omgevingsvergunning als een doel op zich te zien, en niet als prikkel om echte kwaliteit te leveren.

Deze ervaringen vormden een belangrijke stimulans om na te denken over een ander toezichtstelsel. Dat kristalliseerde uit in het rapport van de Commissie Dekker.

### 2.2 Commissie Dekker: vertrouwen en verantwoordelijkheid

In 2008 verscheen het rapport van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, kortweg de Commissie Dekker. Enkele aanbevelingen waren gericht op de mogelijkheid om de markt een grotere rol en verantwoordelijkheid te geven bij het waarborgen van kwaliteit:

- *Privaat wat kan, publiek wat moet.* De Commissie bepleit een scherpe en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling aan markt en overheid. Een terughoudende overheid stelt kaders en geeft marktpartijen verder ruimte; de markt moet het vertrouwen waarmaken door meer verantwoordelijkheid te nemen.
- *Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften.* De Commissie stelt voor om de gemeentelijke preventieve toets op voorschriften uit het Bouwbesluit bij de vergunningverlening af te schaffen.
- *Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen.* Om de integrale verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, moet de professionaliteit van alle betrokkenen in het bouwproces omhoog.

In zijn brief 'Vernieuwing bouwregelgeving' aan de Tweede Kamer van 15 december 2011 schetst toenmalig Minister Donner van BZK de wijze waarop hij uitvoering geeft aan de adviezen van de Commissie Dekker. Zo zal het wettelijk mogelijk worden om met private instrumenten aan te tonen dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. De Minister verwacht dat zo'n privaat stelsel betere



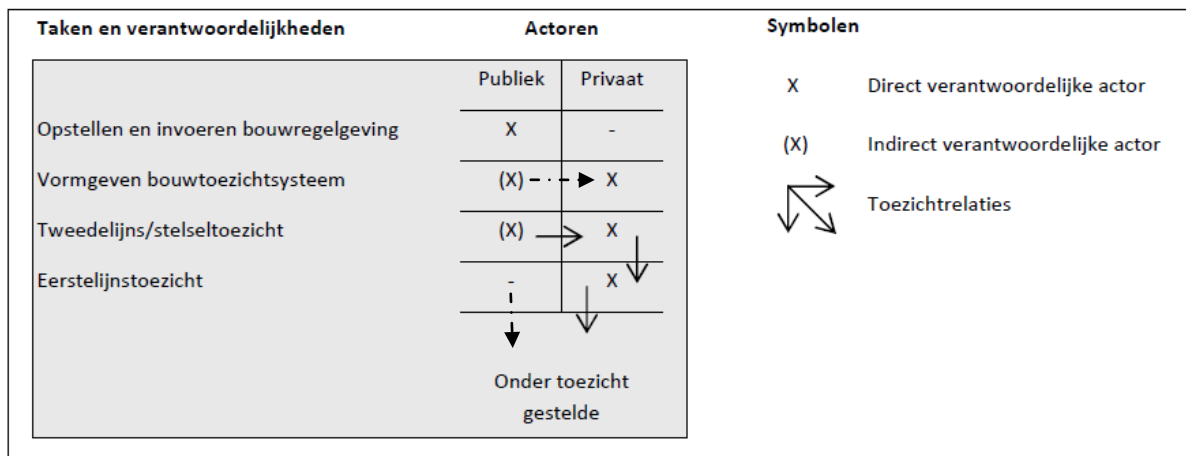
garanties zal bieden dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan, en de markt zal prikkelen om een kwaliteitssprong te maken. Maar de publieke route verdwijnt niet: de minister kondigt een wettelijke regeling voor een 'duaal stelsel' aan, dat initiatiefnemers voor een bouwproject de keuze biedt tussen de traditionele publieke route en private kwaliteitsborging<sup>4</sup>.

### 2.3 Uitgangspunten BZK

Op weg naar een wettelijke regeling voor het duale stelsel heeft het Ministerie van BZK enkele uitgangspunten geformuleerd. Die vormen het startpunt voor dit onderzoek.

#### Stelsel

Het Ministerie van Binnenlandse zaken heeft gekozen voor een stelsel van 'geconditioneerde kwaliteitsborging'. Onderstaande figuur beschrijft de hoofdlijnen van dit stelsel, ontwikkeld aan de TU Delft<sup>5</sup>.



Het Ministerie benadrukt dat in dit systeem de publieke sector in elk geval moet kunnen ingrijpen op:

- de gehanteerde toezichtssystemen (horizontale stippellijn);
- de daadwerkelijke oplevering van een bouwproject (verticale stippellijn).<sup>6</sup>

In dit stelsel zijn de taken van het Rijk beperkt tot: a) het opstellen van wet- en regelgeving, b) het opstellen van de kaders waarbinnen het private stelsel functioneert, en c) ingrijpen wanneer er in de praktijk niet volgens de kaders wordt gewerkt.

<sup>4</sup> BZK houdt er rekening mee dat het duale stelsel alleen in een overgangssituatie zal bestaan, en dat uiteindelijk alleen de private route zal overblijven.

<sup>5</sup> J.J. van der Heijden, "Een nieuw stelsel van toezicht op (technische) bouwregelgeving in Nederland", TU Delft, 2011.

<sup>6</sup> Feitelijk betreft dit 'toestaan van gebruik'.

### **Keuzevrijheid met consequenties**

In het duale stelsel kan een initiatiefnemer nog steeds voor de traditionele route kiezen, met de gemeente als vergunningverlener en eerstelijns toezichthouder. Maar hij krijgt ook de mogelijkheid om te kiezen voor een privaat traject. Dan moet de markt zelf beoordelen of bouwplannen in overeenstemming met de eisen uit het Bouwbesluit zijn, en toezicht houden op het naleven van die eisen tijdens de bouw. Dat is dan dus een zaak van de opdrachtgever, de adviseur, de aannemer en eventuele andere partijen die bij een bouwplan betrokken zijn. De vergunning voor de technische uitwerking van een plan, waarbij de initiatiefnemer aannemelijk moet maken dat voldaan zal worden aan het Bouwbesluit, vervalt. Een 'melding' welk privaat instrument wordt ingezet voldoet. Het bevoegd gezag blijft alleen ten aanzien van ruimtelijke aspecten (bestemmingsplan), welstand en enkele andere specifieke punten (zoals overlast tijdens de bouw) controle uitoefenen.

Een keuze voor de private, dan wel de publieke route, geldt voor het hele traject. De keuze bij plantoetsing bepaalt dus ook de route bij toezicht en oplevering.

### **Private instrumenten**

Private kwaliteitsborging veronderstelt de inzet van instrumenten die voldoende waarborgen bieden dat de markt zijn verantwoordelijkheid kan nemen voor plantoetsing en toezicht<sup>7</sup>. De nieuwe wet zal slechts criteria voorschrijven waaraan instrumenten moeten voldoen, niet de instrumenten zelf. Ieder privaat instrument dat aan de criteria voldoet, kan in principe worden toegepast.

In beginsel moet een instrument zich uitstrekken van ontwerpfase tot de oplevering van een bouwwerk. Verenigt een instrument die fasen niet, dan is een combinatie van instrumenten nodig.

### **Drie hoofdcriteria**

BZK heeft drie hoofdcriteria benoemd waaraan private instrumenten invulling moeten geven:

- het eindresultaat van het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit 2012;
- er is eenduidig vastgelegd wie daarbij eindverantwoordelijk is voor het voldoen aan het Bouwbesluit (in beginsel de opdrachtgever);
- er is eenduidig vastgelegd wie aansprakelijk is, wanneer blijkt dat niet wordt voldaan aan het Bouwbesluit (in beginsel de opdrachtgever).

## **2.4 Conceptueel model criteria en risicoklassen**

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel, en een hoofdonderwerp in dit onderzoek, is een leidraad voor de beoordeling van private instrumenten. Ofwel, op basis van welke criteria kan bepaald worden of een privaat instrument voldoende waarborgen biedt dat aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan, rekening houdend met de kenmerken van een bouwwerk? Die criteria

---

<sup>7</sup> Sinds 2004 zijn in verschillende gemeenten 'pilots' uitgevoerd met private kwaliteitsborging.

weerspiegelen 'prestatie-eisen' waaraan bouwprojecten moeten voldoen, de instrumenten moeten waarborgen bevatten dat aan die eisen voldaan wordt.

Voor deze leidraad wordt hieronder een conceptueel model ontwikkeld, dat in de volgende hoofdstukken nader wordt uitgewerkt. Er worden vijf stappen doorlopen.

De eerste stap is de vertaling van de drie hoofdcriteria van BZK (eindresultaat, eindverantwoordelijkheid, aansprakelijkheid) naar een set van meer uitgewerkte criteria waaraan private instrumenten invulling moeten geven. Deze 'generieke' criteria zijn voor elk type bouwwerk relevant; instrumenten moeten er dus altijd waarborgen voor bieden.

De tweede stap richt zich op een typologie van bouwwerken, die maatwerk mogelijk maakt bij de inzet van instrumenten. We zoeken immers naar een op het project toegesneden niveau van kwaliteitsborging. We komen uit op een typologie van bouwwerken gebaseerd op de risico's die zijn verbonden aan het niet voldoen aan het Bouwbesluit<sup>8</sup> <sup>9</sup>.

In de derde stap wordt de set van generieke criteria toegesneden op de verschillende types bouwwerken. Dit 'maatwerk' maakt duidelijk dat bij een bouwwerk met (relatief) beperkte risico's de criteria een lichtere invulling kunnen krijgen dan bij een zeer risicovol bouwwerk.

Een ander aspect van maatwerk wordt in de vierde stap aangestipt: het benoemen van de verschillende fasen waarvoor instrumenten worden ingezet. Kwaliteitseisen kunnen immers in de planfase een andere invulling krijgen dan bij de oplevering.

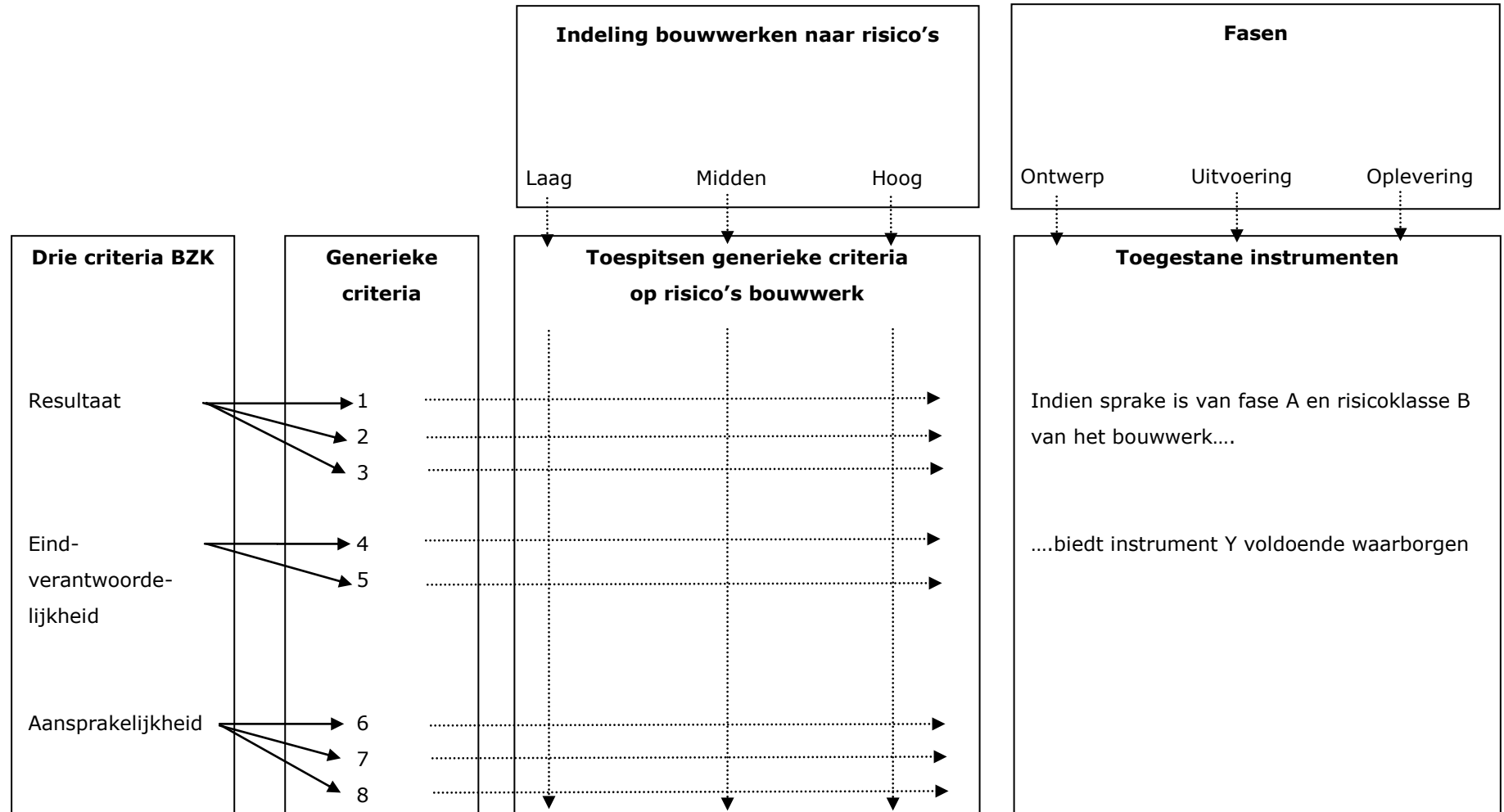
In de vijfde stap brengen we de voorgaande stappen bij elkaar: in welke mate bieden (huidige) instrumenten voldoende waarborgen dat voldaan wordt aan de op bouwwerken toegesneden criteria, en dekken ze alle fasen? In dit onderzoek presenteren we een eerste verkenning.

---

<sup>8</sup> Het stelsel heeft zowel betrekking op nieuwbouw als verbouw.

<sup>9</sup> We richten ons op bouwwerken waarvoor bij private kwaliteitsborging een melding vereist zal zijn. Het ligt voor de hand dat deze meldingsplicht niet zal gelden voor bouwwerken zoals dakkapellen, waarvoor nu al geen vergunning nodig is. In dat geval zal evenals onder de huidige systematiek sprake zijn van een 'stilzwijgende eigenverklaring' dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit.

## Leidraad voor de beoordeling van private instrumenten





## 3. Criteria

### 3.1 Uitgangspunten van BZK

Bouwwerken moeten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit (hoofdstuk 2-6). Op basis hiervan heeft het Ministerie van BZK een drietal belangrijke uitgangspunten benoemd voor private kwaliteitsborging:

- Het bouwwerk zelf: wanneer het bouwwerk is gerealiseerd, moet ondubbelzinnig worden vastgesteld dat het voldoet aan de publiekrechtelijke voorschriften uit het Bouwbesluit.
- Het moet duidelijk zijn wie (eind)verantwoordelijk is voor het voldoen aan de kwaliteitseisen voor het bouwwerk.
- De aansprakelijkheid wanneer niet aan de publiekrechtelijke voorschriften wordt voldaan, is geregeld.

Hiervan uitgaande is er behoefte aan verder uitgewerkte criteria die nader invulling geven aan het resultaat van het bouwwerk, eindverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

### 3.2 Generieke criteria

Uitgaande van de drie hoofdcriteria van BZK worden in de tabel hieronder acht generieke criteria benoemd<sup>10</sup>. Ze weerspiegelen vereiste 'prestaties' op het gebied van kwaliteit die bouwprojecten moeten 'leveren'. De criteria weerspiegelen functionele eisen, het 'wat'. Hoe de criteria uiteindelijk 'waargemaakt' worden, moet uit de in instrumenten opgenomen waarborgen blijken.

De set van generieke criteria, inclusief de nadere invulling in de rechter kolom, geldt voor elk bouwproject. In het volgende hoofdstuk zullen we – waar nodig – een specifiekere invulling aan criteria geven, afhankelijk van kenmerken van een bouwwerk.

Omdat uiteindelijk het (*eind*)resultaat telt (eerste criterium van BZK), zou denkbaar zijn dat we uitsluitend daarvoor nadere criteria formuleren. Die zouden het mogelijk moeten maken om bij de oplevering - definitief en onomstotelijk - vast te stellen dat het bouwwerk al dan niet aan het Bouwbesluit voldoet.

In de praktijk blijkt dat veel partijen niet aan een dergelijke 'rechttoe-rechtaan' benadering toe zijn. Zij bepleiten om ook te kijken naar stappen in de *voorbereiding en uitvoering* van een bouwproject: worden – om te beginnen in het bouwplan - wel alle acties benoemd die aannemelijk

---

<sup>10</sup> Met verwijzing naar de afbakening van dit onderzoek in hoofdstuk 1: we beperken ons tot kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit, en laten aanknopingspunten om een verdere kwaliteitsslag te maken buiten beschouwing.

maken, het vertrouwen geven, dat het eindresultaat inderdaad zal voldoen? Dit sluit aan bij de praktijk, waarbij tijdens het hele bouwproces steeds gecontroleerd wordt of alle noodzakelijke stappen worden gezet om te voldoen aan het Bouwbesluit. Kenmerkend voor veel private instrumenten is dan ook dat ze zich niet uitsluitend richten op het eindresultaat, maar (ook) op de kwaliteitszorg in de fasen die daaraan vooraf gaan. Onze set van generieke criteria sluit aan bij deze benadering.

De omschrijving van de generieke criteria is een vorm van 'expert judgement', geïnspireerd door de huidige praktijk. We hebben gebruik gemaakt van criteria die gemeenten op dit moment hanteren, proeven met private kwaliteitsborging, en ervaringen met bestaande private instrumenten<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Bij het criterium sancties richten we ons uitsluitend op private sancties; publieke sancties (bijvoorbeeld verbod op ingebruikname) blijven buiten beschouwing.

BZK koepel		Criterium	Nadere invulling
<b>Eindresultaat voldoet aan eisen</b>	I	Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geborgd dat het totale opgeleverde bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit.</li> <li>• Er wordt aangetoond dat het totale opgeleverde bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit.</li> <li>• Verifieerbare en transparante documentatie van toetsingsresultaten.</li> </ul>
	II	Borging kwaliteit in organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkwijze van beoordelen.</li> <li>• Kwaliteitswaarborgen in de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, gedurende ontwerp, uitvoering en oplevering.</li> <li>• Monitoring van de borging van kwaliteit in de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, gedurende ontwerp, uitvoering en oplevering.</li> </ul>
	III	Deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereiste opleidingsniveau binnen de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van een instrument.</li> <li>• Vereiste aantal jaren ervaring binnen de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, met vergelijkbare projecten.</li> <li>• Reputatie, bewezen competentie.</li> </ul>
<b>Verantwoordelijkheden bekend</b>	IV	Adequate en eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastlegging van autorisatie en tekenbevoegdheid voor oordelen dat (vooraf, tijdens of na bouw) voldaan wordt aan regelgeving.</li> <li>• Vastlegging van eindverantwoordelijkheid voor het eindresultaat, de beoordeling daarvan en de aansprakelijkheid.</li> <li>• (Eind)verantwoordelijkheid van partijen voor het voldoen aan het Bouwbesluit is vastgelegd in private contracten. Dit geldt voor de afzonderlijke partijen alsmede hun onderlinge verhoudingen (voor bepaalde en afgebakende delen).</li> </ul>
	V	Onpartijdigheid/onafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De onpartijdigheid / onafhankelijkheid van betrokken partijen wordt geborgd.</li> <li>• Het eindresultaat van de beoordeling wordt niet door belanghebbenden beïnvloed.</li> <li>• De resultaten van controles en beoordelingen moeten voor alle contractueel betrokkenen bij het bouwproject alsmede voor de toekomstig eigenaar/gebruiker openbaar zijn.</li> </ul>
<b>Aansprakelijkheid geregeld</b>	VI	Garanties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opname van een systeem van registratie en correcte afhandeling van terechte klachten.</li> <li>• Garanties voor afbouw en herstel.</li> </ul>
	VII	Financiële zekerheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisaties tonen aan dat zij financieel gezond zijn, blijkend uit liquiditeit (in staat om lopende verplichtingen te voldoen) en solvabiliteit (bij liquidatie kunnen schulden worden afgelost).</li> <li>• Betrokken organisaties zijn adequaat verzekerd.</li> </ul>
	VIII	Private sancties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aan het niet naleven van één of meer van de bepalingen in het instrument zijn door de markt opgelegde sancties verbonden.</li> </ul>





## 4. Criteria toesnijden op types bouwwerken en fasen van bouwproces

### 4.1 Maatwerk

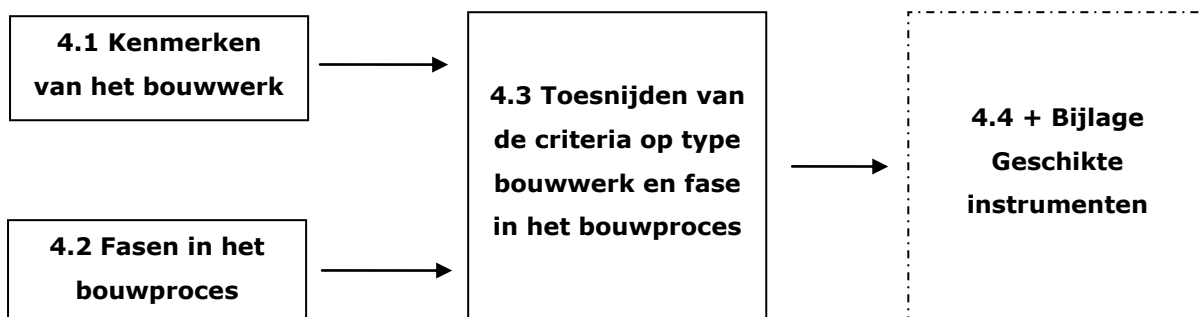
Criteria kunnen bij een eenvoudig bouwwerk als een woning een lichtere 'lading' krijgen dan bij een complex bouwwerk als een ondergronds metrostation. Bij de woning zal het zo makkelijker zijn om waarborgen te bieden dat aan de eisen wordt voldaan, dan bij het metrostation. En dus zijn in het eerste geval lichtere instrumenten nodig dan in het tweede geval. Op deze wijze kunnen we invulling geven aan het proportionaliteitsbeginsel, ofwel we 'schieten niet met een kanon op een mug'. Dit is een vorm van maatwerk.

Ook in een ander opzicht zal er sprake zijn van maatwerk: de criteria kunnen per fase van het bouwproces (plan, uitvoering, oplevering) verschillende invulling krijgen. Dat werkt vervolgens door in de toepasbaarheid van instrumenten: voor de planfase zijn andere instrumenten geschikt dan voor de check of bij de oplevering van het bouwwerk voldaan wordt aan het Bouwbesluit.

In dit hoofdstuk zetten we een aantal stappen om uiteindelijk te kunnen bepalen welke instrumenten geschikt zijn voor verschillende types bouwwerken en voor verschillende bouwfasen:

- we onderzoeken mogelijke indelingen van bouwwerken, om uit te komen op een voorstel dat risico's en complexiteit centraal stelt;
- we benoemen de fasen in het bouwproces;
- we spitsen de generieke criteria (prestatie-eisen) uit hoofdstuk 3 toe op kenmerken van het bouwwerk en fasen in het bouwproces.

Een diepgaande beoordeling van welke instrumenten vervolgens in de verschillende situaties geschikt zijn, valt buiten dit onderzoek. Wel geven we aan het eind van het hoofdstuk enkele tentatieve inzichten over *huidige* instrumenten, die in de Bijlage nader toegelicht worden.



## 4.2 Typologie van bouwwerken

### Mogelijke typologieën

In de praktijk zijn verschillende grondslagen genoemd om bouwwerken in te delen, om zo kwaliteitseisen te kunnen toespitsen op de kenmerken van een bouwwerk.

#### *Risico's*

Een eerste benadering richt zich op de risico's verbonden met het niet voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit. Dat risico is gedefinieerd als de *kans* dat niet wordt voldaan, vermenigvuldigd met de maatschappelijke *gevolgen* daarvan.

De bouwregelgeving is mede gebaseerd op risico's. Zo beogen de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit om de kans op slachtoffers en de kans op schade op andere percelen tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Een indeling in risicoklassen zien we ook terug in 'Eurocode 0', waarbij gevolgen worden uitgedrukt in verlies aan mensenlevens of economische, sociale en milieutechnische gevolgen<sup>12 13</sup>.

Een typologie op basis van risico's sluit ook aan bij de wijze waarop marktpartijen in de praktijk bouwplannen beoordelen. In de ontwerpfase maakt elke technische bouwplantoetsers een risicoanalyse: wat zijn de kansen dat niet aan het Bouwbesluit voldaan wordt, wat kunnen de gevolgen zijn, en hoe kunnen risico's verkleind worden? Tijdens de uitvoering hanteert de toezichthouder vergelijkbare vragen.

Een typologie op basis van risico's zien we ten slotte terug in het bouwtoezicht door gemeenten. Gemeenten hanteren twee modellen:

- De 'bestuurlijke matrix', waarin per bouwwerktype en daarbij behorende risico's en per beoordelingsaspect van Bouwbesluit 2012 aangegeven wordt met welke diepgang een beoordeling plaatsvindt.
- Het 'integraal toezichtprotocol' (Vereniging BWT Nederland), waarin afhankelijk van het gebouwtype en daarmee verbonden risico's is aangegeven welke controlemomenten er zijn, en met welke frequentie en diepgang controles plaatsvinden.

In een systeem van private kwaliteitsborging vragen bouwwerken met hogere risico's om een zwaardere invulling van de generieke criteria.

#### *Indeling op basis complexiteit*

Hoe complexer een project, hoe groter de kans dat er iets gebeurt waardoor niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan. De bouw van een ziekenhuis of kerncentrale zijn voorbeelden van uiterst complexe projecten, waarbij vele factoren en stappen bepalen of aan het Bouwbesluit wordt voldaan. De bouw van een woning is

---

<sup>12</sup> Eurocodes zijn Europese normen, constructievoorschriften, die zijn opgesteld door CEN (Comité Européen de Normalisation).

<sup>13</sup> Zie presentatie C.R. Braam, "Eurocodes", TU Delft, 12 maart 2009.

een veel eenvoudiger project, met een overzichtelijkere set van factoren die bepalen of aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Hoe complexer het project, hoe zwaarder dus de invulling van de generieke criteria moet zijn. We zien dit terug in het 'integraal toezichtprotocol' van de Vereniging BWT.

#### *Organisatievorm*

De organisatie van een bouwproject kan ook aanknopingspunt vormen voor differentiatie van bouwwerken. Bij de meest simpele organisatievorm is 'alles in één hand': de gebruiker ontwerpt en bouwt zelf. Dat bevordert sterk de aandacht voor kwaliteit. Een complexe organisatievorm kenmerkt zich door samenwerking tussen meerdere adviseurs, ontwerpers en (neven)aannemers. Als de verantwoordelijkheidsverdeling diffuus is, kunnen zaken 'tussen wal en schip' terecht komen. Bovendien is de afstand ten opzichte van de toekomstige gebruiker groot.

Uitgangspunt zou dus kunnen zijn: hoe complexer de organisatie, hoe zwaarder de invulling van de criteria.

#### *De kostprijs van het bouwwerk*

Bouwwerken kunnen tenslotte ingedeeld worden op basis van hun kostprijs. Zo deelt het 'integraal toezichtprotocol' gebouwen in op basis van de volgende klassen:

< € 100.000

€ 100.000,00 – € 1.000.000

> € 1.000.000

Bij het systeem van private kwaliteitsborging zou het uitgangspunt kunnen zijn dat criteria een zwaardere lading krijgen bij een duur bouwwerk.

#### **Voorstel voor typologie van bouwwerken**

Het vaststellen van een typologie van bouwwerken vraagt om keuzen op drie punten.

De *eerste* keuze betreft de grondslag van de typologie, ofwel welke van de hierboven genoemde grondslagen wordt gekozen. Naar onze mening is een typologie van bouwwerken op basis van risico's het meest geschikt. Dit sluit aan bij bouwtoezicht in de praktijk en bij de 'Eurocode'. Daarbij zijn risico's overigens sterk verbonden met complexiteit: hoe complexer een project, hoe groter de risico's.

De *tweede* keuze is: hoeveel risicoklassen worden onderscheiden? Een indeling in drie risicoklassen zou al voldoende aanknopingspunten kunnen bieden om criteria te differentiëren. Wij zullen in dit onderzoek met deze klassen werken:

1. Laag risico (het niet voldoen aan het Bouwbesluit kan slechts verwaarloosbare maatschappelijke gevolgen hebben; beperkte complexiteit)
2. Midden risico (het niet voldoen aan het Bouwbesluit kan maatschappelijke gevolgen hebben; complex bouwwerk)

3. Hoog risico (het niet voldoen aan het Bouwbesluit kan aanzienlijke maatschappelijke gevolgen hebben; hoge complexiteit)

De *derde* keuze is het schaalniveau waarop risico's bepaald worden. Een eerste optie is dat een initiatiefnemer voor zijn specifieke project de risico's bepaalt. Een tweede optie is dat op nationaal niveau wordt bepaald welk type bouwwerk verbonden is met welke risicoklasse. Omdat op projectniveau alleen nog vastgesteld hoeft te worden wat de aard van het bouwwerk is, is toepassing van deze optie in de praktijk veel simpeler. En de tweede optie sluit bovendien aan bij de 'Eurocode 1', zie de tabel hieronder<sup>14</sup>. (Overigens is onze voorlopige indruk dat het lastig is om op zinvolle manier criteria voor de subklassen 2a en 2b te differentiëren, zodat wij pleiten voor drie klassen; zie hierboven).

<b>Gevolgklasse</b>	<b>Voorbeeld van klasse-indeling van het bouwwerk</b>
<b>1</b>	Eengezinswoningen niet hoger dan 4 bouwlagen Agrarische gebouwen
<b>2a Lage risicogroep</b>	Globaal: tot en met 4 bouwlagen (woonhuizen/kantoren); 3 bouwlagen (industrie/winkels) Alle gebouwen met niet meer dan 2 bouwlagen en vloeroppervlak niet groter dan 2000 m <sup>2</sup> op iedere bouwlaag
<b>2b Hoge risicogroep</b>	Globaal: (4 of 5) t.m. 15 bouwlagen Alle gebouwen met vloeroppervlakte op een bouwlaag 200-5000m <sup>2</sup>
<b>3</b>	Alle gebouwen niet in klassen 2a en 2b m.b.t. vloeroppervlakte en aantal bouwlagen Alle gebouwen voor significante aantallen mensen publiek toegankelijk Stations voor meer dan 5000 toeschouwers

*Ons voorstel in een notendop:*

- *Kies voor een typologie op basis van risico's die verbonden zijn met het niet voldoen aan het Bouwbesluit, in de wetenschap dat risico's en complexiteit nauw met elkaar verbonden zijn.*
- *Kies voor drie risicoklassen: Hoog, Midden, Laag.*
- *Koppel op nationaal niveau risicoklassen en types bouwwerken, zodat op het niveau van een bouwproject alleen het type bouwwerk vastgesteld hoeft te worden.*

#### **4.3 Fasen in het bouwproces**

Uiteindelijk telt alleen het eindresultaat. Maar door in eerdere fasen al continu oog voor kwaliteit (en het Bouwbesluit in het bijzonder) te hebben, wordt de basis gelegd voor zo'n succesvolle afronding. Daarom moeten criteria uit hoofdstuk 3 waar nodig toegespitst worden op fasen in het bouwproces. Voor dit onderzoek wordt het bouwproces opgedeeld in drie stadia:

<sup>14</sup> Ontleend aan presentatie C.R. Braam, "Eurocodes", TU Delft, 12 maart 2009. We menen overigens dat beter over 'woongebouwen' in plaats van 'woonhuizen' gesproken kan worden.

- Ontwerp: toetsing van het plan aan het Bouwbesluit.
- Uitvoering: intern en/of extern toezicht op de borging van de kwaliteit tijdens de bouwfase.
- Oplevering: een laatste (concluderende) inspectie om vast te stellen dat aan de eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan.

Het Ministerie van BZK verwacht dat eindgebruikers met de private route meer zekerheid hebben dat zij krijgen waar zij recht op hebben, op zijn minst een gebouw dat aan het Bouwbesluit voldoet. Dat werkt door in de ervaren kwaliteit wanneer het gebouw daadwerkelijk gebruikt wordt. De gebruiksfase zelf blijft in dit onderzoek buiten beschouwing, omdat ook het private stelsel voor kwaliteitsborging op de voorafgaande fasen is gericht. Voor de gebruiksfase blijft een publieke route gelden (melding, vergunning, handhaving).

#### **4.4 Het toespitsen van criteria op risicoklassen en fasen**

Wat ook de aard van het bouwwerk is, de in hoofdstuk 3 gepresenteerde generieke criteria (met hun eerste invulling) zijn altijd van toepassing. Nu richten we ons op een toespitsing van de generieke criteria op risicoklassen van bouwwerken en fasen in het bouwproces. De analyse is samengevat in de tabel op de volgende bladzijde, en wordt daarna toegelicht.

In de tabel zien we criteria op alle niveaus bijeengebracht:

- de drie criteria van BZK;
- de acht generieke criteria en hun nadere invulling;
- de toespitsing van de generieke criteria op risicoklassen en fasen, voor zover relevant.

Er blijken duidelijke verschillen in de specificatie van de generieke criteria voor de klassen Laag en Midden. Voor de klasse Hoog gaan we ervan uit dat de criteria voor Midden gelden, tenzij het nodig is die verder aan te scherpen op basis van specifieke kenmerken van het project; hierop komen we hieronder terug.

Soms worden criteria gespecificeerd per fase. Maar soms is het alleen nodig om in de ontwerpfase een criterium nader te omschrijven, en dekt dat tegelijkertijd de latere fasen.

De analyse heeft betrekking op zowel nieuwbouw als op verbouw. Wordt een gebouw verbouwd, dan geldt in beginsel dezelfde risicoklasse als tijdens de bouw. Maar bij een beperkte verbouwing, mag een lagere risicoklasse gelden (proportionaliteit).

Eindresultaat voldoet			Verantwoordelijkheden bekend			Aansprakelijkheid geregeld					
Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat	Borging kwaliteit in project (inclusief monitoring)	Deskundigheid en ervaring	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	Garanties	Financiële zekerheden	Sancties				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is geborgd dat het totale opgeleverde bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit.</li> <li>Er wordt aangetoond dat het totale opgeleverde bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit.</li> <li>Verifieerbare en transparante documentatie van toetsingsresultaten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Werkwijze van beoordelen.</li> <li>Kwaliteitswaarborgen in de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, gedurende ontwerp, uitvoering en oplevering.</li> <li>Monitoring van de borging van kwaliteit in de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, gedurende ontwerp, uitvoering en oplevering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vereiste opleidingsniveau binnen de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van een instrument.</li> <li>Vereiste aantal jaren ervaring binnen de verantwoordelijke organisatie(s), waaronder de betrokken toepasser van het instrument, met vergelijkbare projecten.</li> <li>Reputatie, bewezen competentie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vastlegging van autorisatie en tekenbevoegdheid voor oordelen dat (vooraf, tijdens of na bouw) voldaan wordt aan regelgeving.</li> <li>Vastlegging van eindverantwoordelijkheid voor het eindresultaat, de beoordeling daarvan en de aansprakelijkheid.</li> <li>(Eind)verantwoordelijkheid van partijen voor het voldoen aan het Bouwbesluit is vastgelegd in private contracten. Dit geldt voor de afzonderlijke partijen alsmede hun onderlinge verhoudingen (voor bepaalde en afgebakende delen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De onpartijdigheid / onafhankelijkheid van betrokken partijen wordt geborgd.</li> <li>Het eindresultaat van de beoordeling wordt niet door belanghebbenden beïnvloed.</li> <li>De resultaten van controles en beoordelingen moeten voor alle contractueel betrokkenen bij het bouwproject alsmede voor de toekomstige eigenaar/gebruiker openbaar zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opname van een systeem van registratie en correcte afhandeling van terecht klachten.</li> <li>Garanties voor afbouw en herstel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organisaties tonen aan dat zij financieel gezond zijn, blijkend uit liquiditeit (in staat om lopende verplichtingen te voldoen) en solvabiliteit (bij liquidatie kunnen schulden worden afgelost).</li> <li>Betrokken organisaties zijn adequaat verzekerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aan het niet naleven van één of meer van de bepalingen in het instrument zijn door de markt opgelegde sancties verbonden.</li> </ul>				
<b>Risicoklasse</b>											
1	Ontwerp	Eenmalige toets voor start bouw documenteren met waarmee dat wordt voldaan	Ontwerp	Erkenningsregeling ontwerper	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantie dat gebouw bij faillissement wordt afgebouwd en dat na oplevering geconstateerde strijdigheden met Bouwbesluit worden hersteld.</li> <li>Afgeven garantie op klachtenafhandeling tijdens gebruiksfase.</li> </ul>	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verplichte Beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering.</li> <li>Aantoonplicht financiële gezondheid betrokken partijen c.q. garantstellingen hiervoor overleggen.</li> </ul>	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kwijtraken certificaat/erkenning</li> <li>Herstelveplichting wanneer niet wordt voldaan.</li> </ul>	
	Uitvoering	Aantal momenten van controle uitvoering conform tekening + bijhouden logboek	Uitvoering	Bewezen competentie aannemer	Uitvoering		Uitvoering		Uitvoering		
	Oplevering	Opleveringsverklaring dat wordt voldaan.	Oplevering	Idem als ontwerp (ontwerper geeft opleveringsverklaring af)	Oplevering		Oplevering		Oplevering		
2	Ontwerp	Aantal toetsmomenten (VO, DO, start bouw).	Ontwerp	HBO Bouwkunde, 3 jaar ervaring bouwplantoetsing, of PHBO bouwplantoetsing met 2 jaar ervaring	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verantwoordelijkheid voor voldoen aan Bouwbesluit expliciet in privaat contract vastleggen. Bevoegdheden autorisatie e.d. vastleggen in kwaliteitsinstructie.</li> </ul>	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eindverantwoordelijkheid advies en toetsing in ontwerptraject scheiden.</li> </ul>	Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volledige onafhankelijkheid t.o.v. betrokken partijen, tenzij private toezichthouder daarvan ontheffing verleend.</li> </ul>	
	Uitvoering	Aantal controlemomenten bepalen op basis van risicoanalyse.	Uitvoering	HBO Bouwkunde, 4 jaar toezichtservaring, aantoonbare kennis wet- en regelgeving.	Uitvoering		Uitvoering		Uitvoering		Uitvoering
	Oplevering	Opleveringsverklaring dat wordt voldaan.	Oplevering	Verplichting tot het hebben van kwaliteitsinstructie waarin werkwijze, borging en monitoring is vastgelegd.	Oplevering		Oplevering		Oplevering		Oplevering
3	Opties om op te plussen t.o.v. risicoklasse 2:										
	Ontwerp	Extra controlemomenten tijdens ontwerp	Ontwerp	Aanvullende opleidings- en ervarings-eisen.	Ontwerp	Regelen in kwaliteitsinstructie op projectniveau.	Ontwerp	Ter beoordeling aan de toezichtsorganisatie.	Ontwerp		
	Uitvoering	Extra controlemomenten tijdens uitvoering	Uitvoering		Uitvoering		Uitvoering		Uitvoering		
	Oplevering	Gebouwdossier beschikbaar	Oplevering		Oplevering		Oplevering		Oplevering		

### **Risicoklasse 1: Laag**

Bij risicoklasse 1 gaan we er vanuit dat een opdrachtgever een partij – een ‘ontwerpde aannemer’ – of een beperkt aantal partijen (een architect en een aannemer) inhuurt, die zelf zorg kan/kunnen dragen voor kwaliteitsborging op basis van het Bouwbesluit. Ze kunnen dat bijvoorbeeld ‘onderbouwen’ door een erkenning van hun branche<sup>15</sup>.

#### *Borging eindresultaat*

Bij het uitvoeringsgerede, definitieve ontwerp is een toetsing vereist, een vaststelling (bijvoorbeeld in de vorm van een waarmerk) dat verwacht kan worden dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het bouwwerk. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld referentiedetails, voorbeeldoplossingen en referentieprojecten (beste practices). Zo kan voorkomen worden dat strijdigheden met het Bouwbesluit in een (veel te) laat stadium worden ontdekt, met hoge herstelkosten als consequentie. Meerdere toetsingen zijn verstandig, maar niet verplicht.

Tijdens de uitvoering moeten partijen controleren of de bouw verloopt op basis van de ontwerpuitgangspunten van het bouwplan. Bijvoorbeeld dat in de bouw de tekeningen worden gevolgd, of dat uitgangspunten uit de berekening van de ‘Energieprestatiecoëfficiënt’ daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Als sluitstuk moet de verantwoordelijke bij de oplevering een verklaring opstellen dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit<sup>16</sup>. Dit houdt in dat de verantwoordelijke ontwerper/architect zich ervan moet vergewissen en in de opleveringsverklaring moet vastleggen dat het bouwwerk in overeenstemming met het ontwerp, vooral de punten die voor het Bouwbesluit van belang zijn, tot stand is gekomen.

#### *Borging kwaliteit in organisatie*

In de ontwerpfase kan het bedrijf verwijzen naar de vastgestelde kwaliteit van hun eerdere bouwprojecten, om zo te laten zien hoe het met kwaliteit omgaat. Zulke ‘referentieprojecten’ of ‘best practises’ maken aannemelijk dat partijen op adequate wijze kwaliteit in hun organisatie borgen, een vorm van ‘bewezen competentie’.

#### *Deskundigheid en ervaring*

In de ontwerpfase moet een aannemer/architect bewijzen dat hij zelf over voldoende deskundigheid en ervaring beschikt om te kunnen waarborgen dat hij eindproducten levert die aan het Bouwbesluit voldoen.

Indicatoren hiervoor zijn:

- reputatie, bewezen competentie;
- ‘referentieprojecten’ (zie hierboven);

---

<sup>15</sup> In paragraaf 4.5 zal blijken dat er voor sommige deelonderwerpen uit het Bouwbesluit al erkenningen bestaan (bijvoorbeeld in de installatiebranche het certificeren van brandmeldinstallaties), maar dat een ‘overall-Bouwbesluit-erkenning’ er nog niet is.

<sup>16</sup> De vereiste opleveringsverklaring kan tevens dienen als een ‘verzoek tot ingebruikname’ van het pand.



- theoretisch examen Bouwbesluit (2 daagse algemene opleiding en 1 daagse specifieke verbouwopleiding);
- aantoonbaar bijhouden van de ontwikkelingen van het Bouwbesluit en andere relevante kennis.

#### *Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden*

Wanneer er sprake is van meerdere partijen, is het van belang om hun verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden goed te regelen. In private contracten moet vastgelegd worden welke partij voor welke fase eindverantwoordelijk is. En welke partij voor welk onderdeel van het Bouwbesluit aansprakelijk is. De contracten worden opgesteld in de ontwerpfase, maar hebben ook betrekking op de fasen van uitvoering en oplevering.

Mocht een bouwpartij failliet gaan, en een ander bedrijf zijn activiteiten overneemt, moeten de afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven gelden.

#### *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid*

Er moet een waarborg zijn dat de verantwoordelijke aannemer (en/of architect) niet afwijkt van het Bouwbesluit, ook al zou er druk op hem worden uitgeoefend om dat toch te doen. De geloofwaardigheid hiervan kan gestaafd worden door sancties (zie hieronder).

De resultaten van de uitgevoerde beoordelingen moeten beschikbaar zijn voor alle contractueel betrokkenen van een bouwproject, evenals voor de toekomstige eigenaar/gebruiker. Dit beperkt het risico dat beoordelingsresultaten worden 'achtergehouden' vanwege de belangen van partijen.

#### *Garanties*

Partijen moeten de afnemer adequate garanties bieden. De afnemer moet de zekerheid krijgen dat het bouwwerk wordt afgebouwd als de aannemer tijdens de bouw failliet gaat. Daarnaast moet de gebruiker de garantie krijgen dat strijdigheden met het Bouwbesluit die later aan het licht komen, worden hersteld, ook als de aannemer dat niet zelf wil of kan doen.

De garantieregeling is verbonden met twee eerder genoemde punten:

- het waarmerk bij het ontwerp dat voldaan zal worden aan de eisen uit het Bouwbesluit, vormt de basis voor een af te geven garantie;
- in een privaat contract wordt vastgelegd dat de aannemer/architect verantwoordelijk en aansprakelijk is voor het voldoen aan het Bouwbesluit.

#### *Financiële zekerheden*

Betrokken partijen moeten vooraf aantonen dat hun bedrijf financieel gezond is. Dit punt sluit nauw aan bij de te verstrekken garanties (zie hierboven).

### *Sancties*

Wanneer blijkt dat de *erkende* architect (aannemer) heeft ontworpen (gebouwd) in afwijking van het Bouwbesluit, bestaat de mogelijkheid dat de (branche)organisatie die de erkenningen verstrekt, sancties oplegt, variërend van een publicatie tot – in het uiterste geval – intrekking van de erkenning (zie ook hoofdstuk 5).

### **Risicoklasse 2: Midden**

Bij deze risicoklasse zal in de meeste gevallen sprake zijn van samenwerkende partijen die gezamenlijk voldoende waarborgen moeten bieden dat gebouwd wordt volgens het Bouwbesluit. Daarbij zal vaak een externe (mogelijk gecertificeerde) partij worden betrokken voor het toezicht.

### *Borging eindresultaat*

Vereist is een verplichting tot het opstellen van drie rapportages – in de ontwerpfase, de uitvoeringsfase, en bij oplevering - waaruit blijkt dat en op welke wijze aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Hiermee wordt een grote mate van zekerheid geboden dat het eindproduct voldoet aan het Bouwbesluit en er niet later fouten aan het licht zullen komen<sup>17</sup>.

Voorafgaand aan de uitvoeringsfase moet een risicoanalyse worden opgesteld. Daarmee kunnen prioriteiten worden gesteld voor de controle tijdens de uitvoering.

### *Borging kwaliteit in organisatie*

Betrokken organisaties moeten een interne kwaliteitsinstructie van het management voor hun medewerkers hebben. Daaruit moet blijken dat het kwaliteitsbeleid is gericht op het effectief en op een juiste wijze toetsen van bouwplannen aan het Bouwbesluit. De instructie moet betrekking hebben op alle fasen (ontwerp, uitvoering, oplevering), verantwoordelijkheden definiëren (zie hieronder) en de wijze van monitoring en borging van kwaliteit (onder meer door interne en/of externe audits) vastleggen. Een onderdeel is dat het management bij aanvaarding van een opdracht verklaart dat aan het Bouwbesluit zal worden voldaan.

### *Deskundigheid en ervaring*

In de ontwerpfase moeten betrokken partijen bewijzen dat zij over voldoende deskundigheid en ervaring beschikken (of die kunnen inhuren) om te kunnen waarborgen dat zij eindproducten leveren die aan het Bouwbesluit voldoen.

Voor de ontwerpfase zijn de eisen:

- HBO bouwkunde;
- 3 jaar ervaring met bouwplantoetsing, of PHBO bouwplantoetser met 2 jaar ervaring.

---

<sup>17</sup> De vereiste opleveringsverklaring kan tevens kan functioneren als een 'verzoek tot ingebruikname' van het pand.

Voor de uitvoeringsfase zijn de eisen:

- HBO bouwkunde;
- 4 jaar toezichtervaring;
- aantoonbare kennis van wet- en regelgeving.

#### *Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

In de interne kwaliteitsinstructie worden taken en verantwoordelijkheden vastgelegd ten aanzien van het Bouwbesluit; zie hierboven.

In private contracten moet vastgelegd worden welke partij voor welke fase eindverantwoordelijk is. En welke partij voor welk onderdeel van het Bouwbesluit aansprakelijk is. Ook kunnen verantwoordelijkheden voor verschillende onderdelen van het bouwproces benoemd worden. De contracten worden opgesteld in de ontwerpfase, maar hebben ook betrekking op de fase van uitvoering en oplevering.

#### *Onafhankelijkheid*

Degene die adviseert over de wijze waarop voldaan wordt aan het Bouwbesluit, moet niet ook eindverantwoordelijk zijn voor het vastleggen van het oordeel of dat ook daadwerkelijk het geval is. De scheiding kan binnen de organisatie vorm krijgen, of er kan voor een van de rollen een onafhankelijke derde partij ingehuurd worden. Een belangrijke factor hierbij is de zwaarte van de interne kwaliteitsborging in de organisatie.

Net als bij de risicoklasse Laag moeten toetsingsresultaten openbaar gemaakt worden.

#### *Garantie*

Zie de beschrijving bij risicoklasse Laag.

#### *Financiële zekerheden*

Zie de beschrijving bij risicoklasse Laag.

#### *Sancties*

Private sancties kunnen van diverse aard zijn:

- kwijtraken certificaat/erkenning;
- herstelverplichting wanneer niet wordt voldaan aan het Bouwbesluit.

### **Risicoklasse 3: Hoog**

Bouwwerken in de risicoklasse Hoog moeten minimaal voldoen aan de eisen zoals beschreven bij risicoklasse Midden. Veelal zullen zwaardere eisen gewenst zijn. Maar op basis van de praktijk is onze indruk dat die niet in algemene zin verwoord kunnen worden. Projecten met hoge risico's zijn in het algemeen zeer complex en

uniek. Ons voorstel is om in dit soort gevallen *per project* te bepalen of en in welke zin de criteria uit de klasse Midden een zwaardere lading zouden moeten krijgen.

Enkele aanvullende eisen zijn:

- extra controles tijdens ontwerp en uitvoering
- een compleet gebouwdossier bij de eindoplevering;
- een kwaliteitshandboek voor het project zelf;
- aanvullende opleiding- en ervaringseisen.

Voor dit soort projecten is zeer gespecialiseerde kennis nodig, deskundigheid waarover veelal alleen de verantwoordelijke partijen zelf beschikken. Minder dan bij risicoklasse Midden ligt het voor de hand om een onafhankelijke derde in te schakelen voor de kwaliteitszorg.

Het specificeren van de criteria voor een project uit deze categorie Hoog kan gebeuren door de nationale organisatie die beslist welke private instrumenten toegestaan zullen worden (zie hoofdstuk 5)<sup>18</sup>.

De scope van het 'maatwerk' zou enigszins ingeperkt kunnen worden door de invoering van een lijst met standaarden voor bepaalde aspecten. Wanneer aan die standaarden wordt voldaan, is geen projectspecifieke aanvulling nodig. Dit zou bijvoorbeeld voor brandveiligheid kunnen gelden.

#### **4.5 Momentopname: geschiktheid van nu beschikbare instrumenten**

In het nieuwe stelsel zullen alle instrumenten een plek kunnen krijgen die voldoende waarborgen bieden dat aan de prestatie- eisen wordt voldaan, zoals hierboven uitgewerkt. Dat kunnen bestaande en nieuwe instrumenten zijn.

Vooruitlopend op het stelsel voor private kwaliteitsborging maakt de markt al jaren gebruik van instrumenten voor kwaliteitsborging. Soms zijn die specifiek op het Bouwbesluit gericht, soms op kwaliteit in generieke zin<sup>19</sup>. Wij hebben een korte verkenning uitgevoerd naar de volgende instrumenten (zie verder de Bijlage):

- Gecertificeerde Bouwplantoetsing (BRL 5019)<sup>20</sup>
- Gecertificeerd Toezicht (BRL 5006)
- Technical Inspection Services (TIS)
- Methodiek Woningborg (verzekering afbouw- en herstelgaranties)
- Bouwtransparant (inzicht in de gerealiseerde Energieprestatiecoëfficiënt)

---

<sup>18</sup> Een alternatief is dat een lokale of regionale overheid de voor het project specifieke waarborgen definieert.

<sup>19</sup> Er ligt ook een relatie met hoe op kwaliteit gestuurd wordt in nieuwe contractvormen, zoals DBFMO (Design, Build, Finance, Maintenance, Operate).

<sup>20</sup> BRL = Beoordelingsrichtlijn

De verkenning richtte zich op de vragen: a) in hoeverre zijn deze instrumenten gericht op het Bouwbesluit, b) worden globale of specifieke waarborgen, c) in hoeverre wordt invulling gegeven aan de generieke criteria, d) op welke fase zijn ze gericht, en e) voor welke risicoklasse ze geschikt. Hieronder geven we conclusies op deze aspecten.

### **Aansluiting bij Bouwbesluit**

- BRL 5019 is (uitsluitend) gericht op de integrale toetsing van het Bouwbesluit.
- TIS en BRL 5006 zijn op dit moment niet specifiek afgestemd op de controle van het Bouwbesluit, maar partijen kunnen er per project wel afspraken over maken.
- Woningborg is gericht op het Bouwbesluit, maar ook op andere aspecten, mede afhankelijk van afspraken met de opdrachtgever.
- Bouwtransparant is uitsluitend gericht op twee onderdelen van het Bouwbesluit: 'energieprestatie' en 'ventilatie'.

### **Globale of gedetailleerde waarborgen**

- BRL 5019 en Bouwtransparant bieden gedetailleerde waarborgen (toetsingsprotocollen).
- Woningborg kan op verzoek van de aanvrager volledig werken op basis van BRL 5019, maar ook volstaan met een technische beoordeling van het bouwplan alleen (op basis van risicoanalyse).
- TIS en BRL 5006 kennen geen vooraf bepaalde gedetailleerde waarborgen; deze worden per project op basis van een risicoanalyse bepaald.

### **Toepasbaarheid in fasen bouwproces**

- BRL 5019 is uitsluitend gericht op de planfase, BRL 5006 op toezicht tijdens de uitvoering.
- TIS en Woningborg zijn in principe geschikt voor toepassing in alle fasen; de bij een project betrokken partijen kunnen daarover afspraken maken.

### **Invulling van de generieke criteria**

- Er is geen instrument dat zonder meer invulling geeft aan alle waarborgen.
- BRL 5019 en (een zware invulling van) Woningborg geven aan de meeste criteria concreet invulling op het niveau van het Bouwbesluit.
- TIS en BRL 5006 geven op veel punten specifieke kwaliteitswaarborgen, zonder dat die per definitie zijn afgestemd op het Bouwbesluit.

### **Geschiktheid voor risicoklassen**

- De onderzochte instrumenten lijken vooral toegesneden te zijn of met aanpassingen toegesneden te kunnen worden op de risicoklasse Midden. Certificering lijkt vooral geschikt te zijn voor standaardoplossingen en veel voorkomende bouwwerken, minder voor unieke bouwwerken.

- In principe kunnen deze instrumenten ook voor risicoklasse Hoog geschikt zijn of gemaakt worden. Maar ons inziens ligt meer voor de hand voor dit type unieke projecten 'maatwerk'-waarborgen te bepalen (zie 4.4), waarbij de nadruk meer zal liggen op de gespecialiseerde kennis en kunde binnen de betrokken organisaties, dan op oordelen van externe partijen.
- Voor sommige bouwwerken in de risicoklasse laag, bijvoorbeeld een woning, zullen 'lichte' versies van BRL 5019 ('scope i') en van Woningborg (geen uitgebreide toetsing conform BRL 5019 en geen toezicht) geschikt kunnen zijn. Voor meer eenvoudige bouwwerken, bijvoorbeeld aanbouw aan een woning waarvoor nu een vergunning nodig is, zullen de onderzochte instrumenten in het algemeen te zwaar en te kostbaar zijn. Er liggen geen kant-en-klare andere instrumenten op de plank die hier wel op zijn toegerust. Lidmaatschap van een branchevereniging die primair op belangenbehartiging is gericht, biedt afnemers geen garantie dat bouwplannen die door leden worden ontworpen, beoordeeld of gebouwd, voldoen aan het Bouwbesluit. En er volgen doorgaans geen sancties (zoals een royement) wanneer leden niet werken volgens het Bouwbesluit. Bestaande registers zijn toegespitst op een deelaspect, niet het hele bouwwerk. Hier zullen dus instrumenten ontwikkeld moeten worden, bijvoorbeeld een 'Bouwbesluitbrede' erkenning.

*Een overkoepelende conclusie is dat geen van de nu beschikbare instrumenten 'integraal' invulling geeft aan de naar risico's en fasen gespecificeerde criteria. Een 'zware' invulling van 'Woningborg' (waarbij volledig volgens BRL 5019 wordt getoetst en waarbij toezicht wordt gehouden, naast de verzekerde garantie), sluit op dit moment het beste aan bij de criteria.*

*In het licht van de eisen van BZK aan private instrumenten, zal het instrumentarium verder ontwikkeld moeten worden. Dat kan neerkomen op verbreding en meer op het Bouwbesluit toespitsen van bestaande instrumenten. En op de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, waaronder instrumenten voor de risicoklasse Licht, en 'koepel' instrumenten om instrumenten die op deelaspecten of afzonderlijke fasen zijn gericht met elkaar te verbinden. Het is zo te verwachten dat het nieuwe stelsel een flinke impuls zal geven aan de verdere ontwikkeling van instrumenten.*



## 5. Toezicht op het stelsel

### 5.1 Introductie

Het duale stelsel voor kwaliteitsborging zal een geheel zijn van wettelijke kaders, regelingen en toezicht. Dit hoofdstuk richt zich op aspecten van het *nationale* toezicht op het *private* deel van het duale stelsel. Een adequate invulling van dat toezicht is nodig om het vertrouwen van de maatschappij in het stelsel te krijgen.

Toezicht in relatie tot private instrumenten voor kwaliteitsborging heeft drie pijlers:

- het beoordelen en toelaten van instrumenten voor private kwaliteitsborging, ofwel het vaststellen van de lijst met instrumenten die de markt mag toepassen;
- monitoring van het gebruik van instrumenten in de praktijk;
- *privaat* toezicht op marktpartijen die private instrumenten toepassen: zijn er mechanismes om onjuist gebruik van instrumenten te signaleren en zo nodig sancties toe te passen?

Deze thema's komen in dit hoofdstuk aan de orde. Ook besteden we aandacht aan de aard van de bij deze pijlers betrokken instituties.

### 5.2 Toelating van private instrumenten voor kwaliteitsborging

In de afgelopen jaren heeft de markt al diverse instrumenten voor private kwaliteitsborging ontwikkeld, en het is te verwachten dat het nieuwe stelsel een extra impuls zal geven aan de verdere ontwikkeling van instrumenten (zie 4.5 en Bijlage).

Voordat in het nieuwe stelsel de markt gebruik mag maken van private instrumenten, moet op nationaal niveau bepaald worden welke instrumenten toegestaan zijn, rekening houdend met risicoklassen voor gebouwen. We gaan ervan uit dat hiermee een nationale 'toelatingsorganisatie' belast zal worden.

Hoofdtak van de organisatie is vast te stellen welke instrumenten op adequate wijze invulling geven aan de kwaliteitseisen uit het Bouwbesluit. Om te kunnen oordelen over de geschiktheid van een instrument moet de organisatie een toetsingskader vaststellen. Dit onderzoek geeft daarvoor een aanzet:

- een generieke set van criteria, kwaliteitseisen die door instrumenten altijd geborgd moeten worden;
- een indeling van bouwwerken, die het mogelijk moet maken om de zwaarte van de kwaliteitseisen (en dus zwaarte van instrumenten) te laten variëren met de risico's en complexiteit van bouwwerken;
- de vaststelling van de eisen per type bouwwerk en per fase.

Met dit toetsingskader kan de organisatie een *privaat* instrument onder de loep nemen, toetsen welke waarborgen het biedt, en uiteindelijk over de toepasbaarheid van het instrument voor verschillende types bouwwerken oordelen.



Als de organisatie concludeert dat een instrument onvoldoende waarborgen biedt voor bouwwerken in alle risicoklassen, zal zij het instrument niet toestaan. Als een instrument juist voldoende waarborgen biedt voor alle risicoklassen, kan het instrument zonder meer worden toegestaan. Indien een instrument alleen voldoende waarborgen biedt voor bouwwerken in de lagere risicoklassen, zal het instrument alleen voor bouwwerken in die risicoklasse worden toegestaan. De toelatingsorganisatie zal regelmatig een actueel register publiceren van instrumenten die marktpartijen mogen gebruiken.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de huidige instrumenten veelal gericht zijn op – bijvoorbeeld – één fase (zoals toezicht tijdens de bouw) of één aspect (bijvoorbeeld energie). Dat betekent dat – uitgaande van nu beschikbare instrumenten – combinaties van instrumenten ingezet zullen worden. Het Ministerie van BZK wil echter dat per project slechts één instrument ingezet wordt. Dat vraagt om de ontwikkeling van 'koepel'-instrumenten, die verschillende 'deel'-instrumenten met elkaar verbinden. Zo'n instrument geeft aan hoe instrumenten die op verschillende fasen gericht zijn gecombineerd kunnen worden, dan wel hoe instrumenten voor verschillende aspecten op elkaar kunnen worden afgestemd. De toelatingsorganisatie zal zich alleen uitspreken over de geschiktheid van dergelijke 'koepelinstrumenten', ofwel over onderling verbonden deelinstrumenten.

Erkenningen van instrumenten zijn niet voor de eeuwigheid. Als uit de praktijk blijkt dat een erkend instrument toch niet goed werkt, moet de toelatingsorganisatie de erkenning heroverwegen en zo nodig intrekken. Dat instrument wordt dan geschrapt uit het register.

Het is denkbaar dat de toezichtorganisatie een instrument afwijst, en de ontwikkelaar van het instrument het daar niet mee eens is. Een onafhankelijke commissie voor bezwaar en beroep zou uitspraak kunnen doen in dit soort geschillen.

Er zal een procedure nodig zijn voor de aanmelding van instrumenten door de markt bij de toelatingsorganisatie voor instrumenten. Het ligt voor de hand dat de indiener informatie levert over de volgende kernpunten:

- welke waarborgen worden geboden dat voldaan wordt aan de criteria die voortvloeien uit het Bouwbesluit, rekening houdend met de risico's verbonden met het bouwwerk?
- hoe wordt de integraliteit gewaarborgd, in de zin dat het instrument zowel op alle fasen als alle aspecten betrekking heeft?
- welke instrumenten worden in een 'koepel-instrument' gecombineerd, en welke waarborgen bieden zij?

De analyse hierboven is gericht op het beoordelen van *instrumenten*. In Hoofdstuk 4 hebben we voorgesteld dat de nationale organisatie zich daarnaast zou kunnen richten op het beoordelen van benodigde extra kwaliteitseisen voor uitzonderlijke *projecten in risicoklasse Hoog*. Met die eventuele extra eisen kan tevens richting gegeven worden aan de daarbij in te zetten instrumenten.

### 5.3 Monitoring van de toepassing van instrumenten in de praktijk

Bij hun melding bij de gemeente of een andere overheid moeten initiatiefnemers van een bouwwerk aangeven welk (erkend) instrument ze willen inzetten. Vanaf dat moment worden instrumenten daadwerkelijk in de praktijk toegepast. Zeker in de eerste jaren van een nieuw stelsel is het essentieel om daaruit lessen en conclusies te kunnen trekken.

Op nationaal niveau kan een organisatie belast worden de monitoring van de ervaringen met de instrumenten over alle projecten in het land. De monitoring-organisatie moet op basis van gegevens uit de praktijk inzicht verschaffen in vragen zoals:

- komen er meldingen voor waarbij het onmogelijk blijkt om erkende instrumenten te koppelen aan een bouwproject; ofwel is het beschikbare instrumentarium onvoldoende 'dekkend'?
- worden de instrumenten ingezet zoals aangekondigd in de melding?
- komen er projecten voor waarvan de eindkwaliteit niet blijkt te voldoen aan het Bouwbesluit, ofwel blijken de ingezette instrumenten in de praktijk niet adequaat te werken?
- wordt er in de praktijk op adequate wijze gewerkt met de instrumenten, ofwel worden deze toegepast op de wijze die vereist is?

Om een analyse van dit soort vragen te kunnen opstellen, zijn gegevens uit de praktijk nodig. Er zal een systeem ontwikkeld moeten worden om informatie over het gebruik van instrumenten (van melding tot het daadwerkelijk gebruik) op het niveau van projecten op nationaal niveau bijeen te brengen. De wijze waarop dit kan gebeuren, hangt mede af van de vraag hoe op het niveau van een project een melding vorm krijgt en hoe daarbij de verhoudingen tussen private en publieke partijen zullen zijn.

Op basis van de verzamelde gegevens zal de organisatie een jaarlijkse rapportage aan de Minister van BZK, als hoeder van het duale stelsel, sturen. Als zich problemen blijken voor te doen bij instrumenten, kan de monitoring-organisatie verantwoordelijke partijen voorstellen doen voor oplossingen:

- Toelatingsorganisatie voor instrumenten: als een (erkend) instrument in de praktijk onvoldoende waarborgen blijkt te bieden dat voldaan wordt aan het Bouwbesluit, kan deze besluiten de erkenning in te trekken.
- Organisaties in de markt die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van private instrumenten: zij kunnen actie ondernemen wanneer blijkt dat bepaalde types instrumenten nog ontbreken.
- Organisaties in de markt die verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop marktpartijen private instrumenten toepassen kunnen geïnformeerd worden over eventueel misbruik (zie 5.5).

### 5.4 Instituties voor toelating en monitoring

Hierboven spraken we over een 'toelatingsorganisatie' en een 'monitoringsorganisatie'. Wanneer de taken vastgesteld zijn, kan ook de organisatorische vorm bepaald worden. Op basis van ervaringen met bestaande organisaties in de bouw, achten wij de onderstaande opzet geschikt.

De 'toelatingsorganisatie' moet onafhankelijkheid, deskundigheid en slagvaardigheid uitstralen. We denken dat het verstandig is om een splitsing te maken in drie onderdelen:

- Een commissie van gezaghebbende, onafhankelijke deskundigen. Dit is een adviesorgaan, dat zich primair richt op de kwaliteit van instrumenten die de markt aanmeldt. Daarnaast kunnen adviezen betrekking hebben op de specifieke waarborgen voor projecten in risicoklasse Hoog. Deelnemers zijn bijvoorbeeld deskundigen op het gebied van procesmanagement, Bouwbesluit (brandveiligheid en overig), verzekeraars, juristen. Een vergelijkbare commissie is de Onafhankelijke Adviescommissie Praktijktoeepassing Brandveiligheidsvoorschriften, de Commissie Koudijs.
- Een instantie die op basis van het advies van voornoemde commissie uiteindelijk beslist over de vraag of een instrument al dan niet erkend zal worden (dan wel of de erkenning van een instrument wordt ingetrokken). Dit kan een organisatie binnen het Rijk zijn, als onderdeel van haar kaderstellende rol. Maar het kan ook een (semi-)private organisatie zijn – denk aan de bestaande rol van de Stichting BouwKwaliteit bij collectieve kwaliteitskeurmerken voor de bouw - die een nauwe relatie heeft met het Rijk.
- Een commissie van beroep en bezwaar, voor uitspraken in geschillen tussen de toelatingsorganisatie en de ontwikkelaar van een instrument.

De 'monitoring-organisatie' moet een analytische denktank zijn die de wereld van private kwaliteitszorg goed kent. Het ligt voor de hand dat dit een private organisatie is, met betrokkenheid van het rijk. Het is te overwegen om te onderzoeken of bestaande onderzoeksinstellingen zich ook over monitoring van het gebruik van private instrumenten in de bouw kunnen buigen. Maar het is ook denkbaar dat de 'monitoring' – organisatie onderdeel gaat uitmaken van de 'toelatingsorganisatie', wat de uitwisseling van kennis bevordert maar minder waarborgen voor een onafhankelijke monitoring met zich meebrengt.

We adviseren om naast deze twee organisaties een nationaal platform voor private kwaliteitsborging in de bouw in te stellen. Hierin zouden alle betrokken partijen, van ontwikkelaar van instrumenten tot bouwers, zitting nemen. Deze groep kan reflecteren op het werk van de toelatings- en monitoringsorganisatie, en adviezen voor de toekomst geven. Het is aan te bevelen dat deze groep zich niet alleen op instrumenten en het gebruik daarvan richt, maar ook op andere aspecten van het private stelsel. Zeker dan kan deze groep een belangrijke rol spelen in het ontwikkelen van draagvlak voor het private stelsel. Mogelijk kunnen bestaande gremia benut worden. Denk aan het door de overheid ingestelde Overlegplatform Bouwregelgeving, of aan organisaties in de marktsector zelf (bijvoorbeeld verbonden aan het netwerk Vernieuwing Bouw of de commissie Praktijktoeepassing Bouwbesluit).

## 5.5 Privaat toezicht op de gebruikers van private instrumenten

Los van de bijdrage die de markt aan de toelatings- en monitoringsorganisatie kan leveren, zal het vertrouwen van de maatschappij in het private stelsel sterk beïnvloed worden door de wijze waarop de markt met twee andere aspecten omgaat<sup>21</sup>:

- de kwaliteit van de private instrumenten, en van de organisaties die er verantwoordelijk voor zijn;
- de 'checks and balances' die de markt zelf inbouwt om te verzekeren dat bedrijven op de juiste manier omgaan met private instrumenten, en dat ze bestraft worden indien ze dat niet doen.

### Kwaliteit van private instrumenten

De markt is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van private instrumenten, in het bijzonder instrumenten waarmee aangetoond kan worden dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Net als nu bijvoorbeeld gebeurt bij beoordelingsrichtlijnen, is het te verwachten dat betrokken organisaties ervoor zorgen dat daarbij de kennis van de markt optimaal benut wordt. Dat is nu al het geval, denk aan CROW voor de TIS, en Colleges van Deskundigen voor verschillende beoordelingsrichtlijnen (waarbij de Stichting BouwKwaliteit toetst op aansluiting bij het Bouwbesluit).

Ook voor nieuwe instrumenten ligt het voor de hand dat specifieke organisaties zich richten op de inhoudelijke kwaliteit van afzonderlijke private instrumenten. En daarbij het initiatief nemen tot verbetering en verdere ontwikkeling, mochten praktijkervaringen daartoe aanleiding geven.

### Private "checks and balances"

In het huidige stelsel is de overheid verantwoordelijk voor toezicht op de wijze waarop partijen invulling geven aan de eisen uit het Bouwbesluit: de gemeente houdt toezicht op de initiatiefnemers van bouwwerken (1<sup>e</sup> lijntoezicht) en het rijk controleert of gemeenten dat op juiste wijze doen (2<sup>e</sup> lijntoezicht). In het private stelsel zal de markt zelf een belangrijke verantwoordelijkheid dragen om ervoor te zorgen dat betrokken marktpartijen op een juiste wijze met instrumenten omgaan. We spreken hier van de private 'borging van de borging', een eigentijdse vorm van 2<sup>e</sup> lijntoezicht. Het sluitstuk hiervan is dat private partijen die het vertrouwen schenden op zware *private* sancties kunnen rekenen.

Kenmerkend voor veel instrumenten voor private kwaliteitsborging is dat externe partijen instaan voor het toezicht op de kwaliteit die door de bouwer wordt geleverd. Denk aan TIS en certificering. In het laatste geval is een gecertificeerde partij verantwoordelijk voor het afgeven van het oordeel dat er voldaan zal worden (bouwplan) of is (opleveringstoets) aan het Bouwbesluit. Dat vraagt om duidelijke waarborgen dat die instelling onafhankelijk opereert, daadwerkelijk kritisch toezicht houdt, en tekortkomingen in het bouwproces signaleert (ook al zou dat ten koste kunnen gaan van de goede verhoudingen met de

---

<sup>21</sup> De publieke invulling van toezicht op het nieuwe stelsel valt buiten het kader van dit onderzoek.

opdrachtgever en mogelijke toekomstige opdrachten)<sup>22</sup>. Het is essentieel dat de Raad voor Accreditatie ingrijpt wanneer een certificerende instelling die waarborgen schendt. In het meest vergaande geval moet de erkenning van het bedrijf worden ingetrokken.

Ook voor andere instrumenten geldt dat er private instellingen moeten zijn die misbruik van private instrumenten signaleren en zo nodig sancties moeten kunnen treffen. Zo moet de CROW de erkenning intrekken van een bedrijf die een TIS foutief uitvoert, kunnen intrekken. En erkenningsregelingen voor aannemers, installateurs etc. zouden ook altijd moeten ingaan op monitoring en afschrikwekkende sancties.

Het vertrouwen in die partijen zal mede afhangen van hun mechanismes om tekortschietend gebruik van instrumenten te rapporteren. Hier is in veel gevallen nog een wereld te winnen, bijvoorbeeld via onderlinge 'peer reviews' en audits.

---

<sup>22</sup> Indien een toetser tekortkomingen signaleert, in de zin dat de opdrachtgever niet in overeenstemming met de melding opereert, dient hij de gemeente daarvan op de hoogte te brengen.

## 6. Vervolg

Hieronder benoemen we punten die voor het slagen van de private route van groot belang zijn, en nader onderzoek verdienen.

De wijze waarop initiatiefnemers in de praktijk van private instrumenten gebruik zullen maken, begint op projectniveau bij de 'melding' bij de gemeente (of een andere overheid). Daarover bestaan veel beelden en vragen, is gebleken. Hoe ziet een dergelijke melding eruit, welke informatie over instrumenten moet verstrekt worden, wat wordt van de overheid verwacht, hoe wordt nagegaan of er met de instrumenten wordt gewerkt die zijn aangekondigd in de melding, en welke opties en sancties heeft de overheid om in te grijpen als het misgaat bij de bouw?

In dit onderzoek is een eerste verkenning uitgevoerd van de geschiktheid van nu beschikbare instrumenten om invulling te geven aan de voor risicoklassen gespecificeerde prestatie-eisen. Een voorlopige conclusie is dat er op verschillende fronten behoefte is aan verdere ontwikkeling van instrumentarium. Dat geldt in de eerste plaats voor instrumenten voor risicoklasse Licht. Het idee dat erkenningsregelingen, bewezen competentie en dergelijke een rol zouden kunnen spelen spreekt aan, maar vraagt om een vertaling in concrete instrumenten. In de tweede plaats is het wenselijk om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor en aard van 'koepel'-instrumenten, die instrumenten verbinden die op afzonderlijke fasen of aspecten zijn gericht.

In het laatste hoofdstuk is een eerste aanzet gegeven tot een programma van eisen voor een nationale organisatie voor het toelaten van instrumenten en de monitoring van instrumenten in de praktijk. Bij de concrete invulling valt veel te leren van de wijze waarop in andere sectoren toezicht is georganiseerd, en hoe daarbij de rolverdeling tussen markt en overheid is. Sectoren die onder de loep genomen kunnen worden zijn onder meer: financiële markten, telecommunicatie, mededinging en het wegverkeer. Uit een analyse op punten als transparantie, daadkracht, draagvlak en dergelijke kunnen bruikbare lessen worden getrokken voor het private stelsel in de bouw.

Het door BZK voorgestane private stelsel betekent een ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige stelsel. Denk aan het vervallen van de preventieve toets op het bouwplan en de aan het Bouwbesluit verbonden vergunning. Het nieuwe private stelsel kent zijn eigen uitdagingen, denk aan de eis dat uitsluitend met 'koepelinstrumenten' wordt gewerkt. Zo'n uitdagende nieuwe filosofie vraagt om een intensieve dialoog met de marktsector.



## **Bijlage: Bestaande instrumenten voor private kwaliteitsborging**

### **Inleiding**

Er zijn in de markt diverse instrumenten ontwikkeld voor private kwaliteitsborging. In dit hoofdstuk bespreken we vijf nu beschikbare instrumenten:

- Gecertificeerde Bouwplantoetsing (BRL 5019)
- Gecertificeerd Toezicht (BRL 5006)
- Technical Inspection Services (TIS)
- Methodiek Woningborg (verzekering afbouw- en herstelgaranties)
- Bouwtransparant (inzicht in de daadwerkelijke gerealiseerde Energie Prestatie Coëfficiënt)

In deze bijlage kijken we naar mogelijke conclusies voor de huidige set van instrumenten:

- Wordt kwaliteit voldoende gewaarborgd?
- Dekken de instrumenten alle fasen?
- Geven de instrumenten invulling aan de generieke criteria?
- Hoe geven instrumenten invulling aan de voor risicoklassen gespecificeerde criteria?

### **Hoe wordt kwaliteit gewaarborgd en gebeurt dat adequaat?**

Onderstaande tabel geeft voor de instrumenten inzicht in de volgende punten:

- Richten de instrumenten zich uitsluitend op eisen in het Bouwbesluit (en zo ja: worden alle beoordelingsaspecten daarin meegenomen), of hebben ze een breder bereik?
- Richten de instrumenten zich op hele bouwwerk of slechts op een aspect daarvan?
- Bevat het instrument globale of gedetailleerde waarborgen?

Onder de tabel wordt een toelichting gegeven.



<b>Instrument</b>	<b>Wat wordt beoordeeld?</b>	<b>Globaal of gedetailleerd?</b>	<b>Hele bouwwerk?</b>
BRL 5019	Uitsluitend Bouwbesluit Alle beoordelingsaspecten van het Bouwbesluit worden meegenomen.	Zeer gedetailleerd	Ja
BRL 5006	Scope kwaliteitsborging algemener dan het Bouwbesluit. Opdrachtgever en opdrachtnemer spreken per project af wat precies wordt beoordeeld. Zij kunnen besluiten om ook over het Bouwbesluit afspraken te maken.	Globaal (per project af te stemmen)	Ja
TIS	Scope kwaliteitsborging algemener dan het Bouwbesluit. Opdrachtgever en opdrachtnemer spreken per project af wat precies wordt beoordeeld. Zij kunnen besluiten om ook over het Bouwbesluit afspraken te maken.	Globaal (per project af te stemmen)	Ja
Woningborg	Naast de Bouwbesluit-scope wordt ook goed- en deugdelijk werk beoordeeld.	Gedetailleerd	Ja
Bouw-transparant	Betreft uitsluitend de onderdelen 'ventilatie' en 'energieprestatie' van het Bouwbesluit.	Zeer gedetailleerd	Nee

#### *Uitsluitend Bouwbesluit-aspecten, of breder?*

Uit de tabel blijkt dat alleen BRL 5019 zich uitsluitend richt op de toetsing van (alle) aspecten van het Bouwbesluit. Woningborg richt zich naast de Bouwbesluit-aspecten ook op 'goed- en deugdelijk werk'. Bouwtransparant betreft enkele aspecten van het Bouwbesluit.

TIS en de BRL 5019 hebben een brede invalshoek bij kwaliteit, en zijn niet specifiek afgestemd op de controle van Bouwbesluit-aspecten. Dat kan nu per project geregeld worden. Om de instrumenten toe te laten tot het private stelsel, moet dit aspect in het instrument zelf worden 'ingebouwd'.

#### *Globale of gedetailleerde waarborgen?*

Bij BRL 5019, de methodiek Woningborg en Bouwtransparant wordt op detailniveau (door middel van beoordelingsprotocollen) beoordeeld of een bouwplan aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet. Woningborg maakt daarbij gebruik van eigen protocollen (gebaseerd op risicoanalyse in de planfase), maar kan *op verzoek* ook een zogenaamde 100 %-toets (op basis van BRL 5019) uitvoeren en toezicht tijdens de uitvoering verrichten. TIS en de BRL 5006 kennen dergelijke gedetailleerde en specifieke waarborgen nog niet. Voor deze instrumenten geldt dat per project (afhankelijk van de projectspecifieke risico's) moet worden vastgesteld op welke onderdelen controle plaatsvindt.

#### *Hele bouwwerk?*

BRL 5019, BRL 5019, TIS en Woningborg richten zich op het beoordelen van alle relevante aspecten van het totale bouwwerk. Bouwtransparant richt zich uitsluitend op de onderdelen energieprestatie en ventilatie.

### Toepasbaarheid van instrumenten in fasen bouwproces

Uit onderstaande tabel blijkt dat op dit moment alleen TIS en Woningborg toegesneden *kunnen* worden op alle fasen in het bouwproces.

Instrument	Fase		
	Ontwerpfase	Bouwfase	Oplevering
BRL 5019	Uitsluitend toepasbaar in de ontwerpfase, door middel van een bouwplantoetsing in een aantal fasen. In de toetsingsrapportage worden wel voorwaarden opgenomen voor nader in te dienen gegevens evenals aandachtspunten voor de bouwfase.	N.v.t.	N.v.t.
BRL 5006	N.v.t. Wel worden in de ontwerpfase kwaliteitsuitgangspunten vastgelegd die in de bouwfase en tijdens de oplevering worden getoetst en geregistreerd.	D.m.v. een keuringsplan worden de kwaliteitsuitgangspunten getoetst en geregistreerd.	Kan ook worden gebruikt voor de eindoplevering (eindconclusie of aan kwaliteitsuitgangspunt en wordt voldaan).
TIS	Uitvoering risicoanalyse en controle van het ontwerp.	Inspecties op de bouwplaats op basis van risico-inventarisatie.	Kan ook worden gebruikt voor de eindoplevering (eindconclusie of aan kwaliteitsuitgangspunt en wordt voldaan).
Methodiek Woningborg	Enmalige 100 % bouwbesluittoetsing tijdens ontwerpfase (= mede verzekeringstechnisch doel: planacceptatie); 1 x een hertoetsing.	Bouwplaatsinspecties voor monitoring kwaliteit (waaronder Bouwbesluit).	Indien gewenst: vooropname voorafgaand aan de oplevering.
Bouwtransparant	N.v.t.	N.v.t.	Zeer gedetailleerde check bij oplevering op het gebied van energieprestatie en ventilatie.

### Aan welke criteria kunnen de instrumenten voldoen

In de onderstaande tabel is voor de onderzochte instrumenten globaal aangegeven in hoeverre zij invulling kunnen geven aan de generieke criteria uit hoofdstuk 3<sup>23</sup>. Daaronder volgt een toelichting per criterium.

<sup>23</sup> De criteria Garanties en Financiële zekerheden zijn samengevoegd.

	Eindresultaat voldoet			Verantwoordelijkheden bekend		Aansprakelijkheid geregeld	
	Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat	Borging kwaliteit in organisatie (inclusief monitoring)	Deskundigheid en ervaring	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	Garanties/ financiële zekerheden	Sancties
<b>Categorieën</b> bouwwerken							
BRL 5019	Geborgd door verplicht gebruik gedetailleerde protocollen.	Is geregeld (vergelijk ISO 9001). Monitoring door interne en externe audits/toelatingsonderzoeken.	Gedetailleerd per scope Bouwbesluit omschreven.	Zijn per functie op organisatieniveau vastgelegd in BRL.	Scheiding advies / toetsing binnen 1 organisatie. Belangen mogen resultaat toetsing niet beïnvloeden.	Verplichting voor beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering	Waarschuwingen Extra onderzoeken Schorsen / verlies certificaat
BRL 5006	Nog niet afgestemd op specifieke Bouwbesluitcontrole op bouwplaats.	Is geregeld, maar niet specifiek op Bouwbesluitcontrole op de bouwplaats. Monitoring door interne en externe audits /toelatingsonderzoeken.	Heel breed omschreven, niet specifiek gericht op uitvoering Bouwbesluitcontroles.	Moet cf. BRL 5006 per project worden vastgesteld.	Nevenbelangen mogen toezicht niet beïnvloeden.	Verplichting voor beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering	Waarschuwingen Extra onderzoeken Schorsen / verlies certificaat
TIS	Nog niet afgestemd op specifieke controle van Bouwbesluit op bouwplaats.	Is geregeld, maar niet specifiek op Bouwbesluitcontrole op de bouwplaats.	Heel breed en gedetailleerd omschreven, niet specifiek gericht op uitvoering Bouwbesluitcontroles.	Moet per project worden vastgesteld.	Volledig onafhankelijk (TIS mag geen bemoeienis hebben met primaire bouwproces.)	Verplichting voor bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering voor eigen fouten en schade aan medewerkers en derden (beperkte aansprakelijkheid). Verzekeraars die Verzekerde garantie aanbieden eisen vaak een TIS-verklaring (=achteraf verzekering).	Melding aan CROW, extra toezicht, opschorten/intrekken erkenning.

	Eindresultaat voldoet			Verantwoordelijkheden bekend		Aansprakelijkheid geregeld	
	Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat	Borging kwaliteit in organisatie (inclusief monitoring)	Deskundigheid en ervaring	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	Garanties/ financiële zekerheden	Sancties
Woningborg	BRL 5019 methodiek en eigen methodiek (risico-gericht).	Op verzoek conform criteria BRL 5019.	Op verzoek conform criteria BRL 5019.	Conform criteria BRL 5019.	Geborgd door dragen financieel risico. Wanneer toets resultaat wordt beïnvloed door belangen, is risico op noodzaak tot uitkering groter.	Koper ontvangt vooraf een garantie dat woning wordt afgebouwd en dat woning voldoet aan Bouwbesluit. Woningborg staat garant indien ondernemer (bijv. aannemer) niet aan deze verplichting kan voldoen.	Uitschrijven aangesloten ondernemer. Het moeten uitkeren van een verzekering (altijd in natura).
Bouwtransparant	Borgt alleen (heel gedetailleerd) onderdelen ventilatie en energieprestatie.	Alleen eisen aan ervaring personeel en beschikbaarheid meetapparatuur.	Opleiding en ervaring op gebied van epc/meetervaring gedetailleerd omschreven.	Alleen taken inspecteur zijn in protocollen nauwkeurig omschreven.	Niet geregeld.	Niet geregeld.	Niet geregeld.

#### *Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat*

BRL 5019 omschrijft gedetailleerd hoe volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat worden geborgd. Per definitie geldt dit ook voor Woningborg, omdat dit instrument is gecertificeerd volgens BRL 5019. Maar Woningborg vereist niet dat integraal volgens BRL 5019 wordt gewerkt, ook een lichtere versie is mogelijk (in de planfase op basis van risicoanalyse). Bouwtransparant heeft alleen gedetailleerde protocollen/werkinstructies voor het onderdeel 'energiezuinigheid en ventilatie'. TIS en BRL 5006 zijn nog niet afgestemd op specifiek op het Bouwbesluit gerichte controles.

#### *Borging kwaliteit in organisatie (inclusief monitoring)*

BRL 5019 geeft specifiek aan dat het kwaliteitsbeleid van de certificaathouder ten minste gericht moet zijn op de waarborging van het effectief en op een juiste wijze toetsen van bouwplannen aan het Bouwbesluit. Ook Woningborg *kan* hieraan voldoen (is gecertificeerd volgens BRL 5019). BRL 5006 en TIS geven ook waarborgen voor de kwaliteit in de organisatie, maar zijn nog niet specifiek afgestemd op controle van Bouwbesluit-aspecten. Bouwtransparant stelt alleen eisen aan de minimale ervaring en opleiding van personeel.

#### *Deskundigheid en ervaring*

BRL 5019 omschrijft gedetailleerd aan welke opleidings- en ervaringseisen personeel moet voldoen. Ook Woningborg *kan* hieraan voldoen (is gecertificeerd volgens BRL 5019). BRL 5006 en TIS geven hiervoor ook gedetailleerde eisen, maar zijn nog niet specifiek afgestemd op controle van Bouwbesluit-aspecten. Overigens zijn deze wel zodanig breed geformuleerd dat de specifieke Bouwbesluit-opleidingseisen hier eenvoudig in te passen zijn. Bouwtransparant geeft slechts opleiding- en ervaringseisen voor inspecteurs op het gebied van de energiezuinigheid.

#### *Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Deze zijn per functie op organisatieniveau vastgelegd in de BRL 5019 (idem Woningborg bij toepassing van BRL 5019). Bij TIS en BRL 5006 moeten verantwoordelijkheden per project worden afgesproken en vastgelegd. Bouwtransparant bied alleen een specifieke en gedetailleerde uitwerking/instructies van taken die tijdens de inspectie moeten worden uitgevoerd.

#### *Onpartijdigheid / onafhankelijkheid*

TIS biedt de grootste mate van onafhankelijkheid, omdat vastgelegd is dat de TIS in principe geen bemoeienis mag hebben met het primaire bouwproces. In BRL 5019 en BRL 5006 is deze onafhankelijkheid iets minder zwaar geregeld, omdat slechts is gesteld dat nevenbelangen geen invloed mogen hebben op het toetsresultaat. Het is met toepassing van de BRL 5019 toegestaan dat dezelfde organisatie betrokken is bij zowel advies als bij de toetsing van het resultaat, mits binnen die organisatie de verantwoordelijkheden voor het advies en de toetsing zijn gescheiden. Daarnaast wordt de onafhankelijkheid in de BRL 5019 en BRL 5006 ook geborgd door de sancties die kunnen worden opgelegd wanneer niet conform de voorwaarden in BRL 5019/5006 wordt gewerkt.

De onafhankelijkheid van Woningborg wordt geborgd doordat zij zelf verzekeraar is. Wanneer de organisatie tijdens de bouwplantoetsing of inspectie 'iets over het hoofd ziet' is het risico dat zij na oplevering een uitkering moet verstrekken groter. Bij Bouwtransparant is de onafhankelijkheid niet expliciet geregeld (nu wordt het instrument nog vooral door gemeenten ingezet).

#### *Garanties / financiële zekerheden*

Bij BRL 5019, BRL 5006 en TIS geldt slechts de verplichting tot het afsluiten van een bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Het komt wel voor dat verzekeraars die een 'verborgen gebreken verzekering' afsluiten, als voorwaarde stellen dat een TIS-verklaring wordt afgegeven; dit betreft echter een verzekering 'achteraf'. Woningborg biedt met zijn methodiek een garantie 'vooraf': een afbouwgarantie (voor als de bouwondernemer failliet gaat) en een herstelgarantie (wanneer achteraf blijkt dat niet in overeenstemming met de voorwaarden is gebouwd). Hiermee krijgt de toekomstige gebruiker voorafgaand aan de bouw al de garantie dat hij krijgt wat is afgesproken (een woning die voldoet aan het Bouwbesluit). Bouwtransparant is slechts een toetsingsmethodiek en biedt verder geen garanties.

#### *Sancties*

Bij alle instrumenten (met uitzondering van Bouwtransparant) is een sanctieregeling opgenomen. Sancties kunnen de vorm hebben van bijvoorbeeld extra toezicht en uiteindelijk verlies van het certificaat.

### **Toepasbaarheid van instrumenten voor risicoklassen van bouwwerken**

Hieronder wordt verkend in hoeverre de instrumenten aansluiten bij de gekozen risicoklassen en daarvoor gespecificeerde criteria.

#### *Risicoklasse 'Laag'*

Voor woningen en vergelijkbare bouwprojecten zijn 'lichte' vormen van de instrumenten geschikt. Denk aan een lichte versie van Woningborg (zonder de integrale toepassing van BRL 5019) of de specifieke versie van BRL 5019 voor 'kleine veel voorkomende bouwwerken', of een TIS met een relatief beperkte diepgang.

Voor de meer eenvoudige bouwwerken in risicoklasse 'Laag' (denk aan een nu vergunningplichtige aanbouw aan een woning) zijn de onderzochte instrumenten eigenlijk te 'zwaar': ze bieden meer waarborgen dan gezien het proportionaliteitsbeginsel nodig is. Er is behoefte aan aanvullende, specifiek op dit type bouwwerken afgestemde instrumenten. Er kan worden gedacht aan de toepassing van 'best practises', bijvoorbeeld de SBR-referentiedetails of het verbouwkompas, erkenningen of bewezen competenties (deskundigheid en ervaring), en een garantiestelling.

#### *Risicoklasse 'Midden'*

Voor gebouwen in risicoklasse 'Midden' zijn de onderzochte instrumenten zeker geschikt. Daarbij moeten TIS en BRL 5016 nog wel 'Bouwbesluit-specifiek' worden gemaakt, en is binnen Woningborg integrale toepassing van BRL 5019 vereist. Bouwtransparant is slechts gericht op een specifiek onderdeel van de technische toetsing.

#### *Risicoklasse 'Hoog'*

Van de onderzochte instrumenten lijkt TIS het meest geschikt (onder de eerder genoemde voorwaarden). TIS kan 'op maat' toegesneden worden op de specifieke kenmerken van een project, is toepasbaar in alle fasen en biedt een grote waarborg voor de onafhankelijkheid. Ook zou dit instrument gekoppeld kunnen worden aan een verzekerde garantie (vergelijk Woningborg).

Ook BRL 5019 (in ontwerpfase) kan ingezet worden, in combinatie met verzekerde garantie en met hoge eisen aan de organisatie die BRL 5019 toepast.

Desalniettemin: het is de vraag of dergelijke instrumenten aansluiten bij het vereiste maatwerk voor de risicoklasse Hoog, waarbij de nadruk zal liggen op de interne deskundigheid (zie Hoofdstuk 4).