

PRIVATE KWALITEITSBORGING IN DE BOUW



RAPPORTAGE VERKENNINGSFASE

op weg naar een

TOELATINGSORGANISATIE



INSTITUUTvoor**BOUWKWALITEIT**

VOOR HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

31 JANUARI 2014

Colofon

Deze rapportage is opgesteld door de kwartiermakers Drs. Ing. Harry Nieman, Ir. Hajé van Egmond en Ing. Gert-Jan van Leeuwen, arch. Zij voeren hun werk als kwartiermaker met subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en hebben voor dit doel de stichting Instituut voor Bouwkwaliteit (iBK) opgericht. De werkzaamheden worden vanuit het ministerie begeleid door **drs. Bart Dunsbergen**.



De statuten van het **Instituut voor Bouwkwaliteit** zijn zodanig opgesteld, dat dit te zijner tijd de rol van Toelatingsorganisatie zou kunnen oppakken, maar dit is geen vooropgezet doel. Ook andere opties zijn mogelijk en de keuze vergt een afzonderlijke beslissing na voltooiing van fase 1 van de werkzaamheden. Voorlopig fungeert de stichting iBK uitsluitend als de gezamenlijke rechtspersoon van de kwartiermakers.

Zie voor contactgegevens en overige informatie:

www.instituutbouwkwaliteit.nl

Over de kwartiermakers:

Drs.ing. Harry Nieman (1952) heeft zeer ruime ervaring in de bouw. Na MTS en HTS Bouwkunde specialiseerde hij zich in Bouwfysica. In 2000 rondde hij de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam af. Hij werkte 16 jaar bij een bouwbedrijf als werkvoorbereider, organisatiedeskundige en hoofd 'Kwaliteitszorg en Bouwfysica'. Daarna richtte hij in 1988 Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V. te Utrecht op en was directeur en senior projectleider tot en met 2013. Hij heeft veel werk verricht op het gebied van kennisoverdracht in de bouw en is lid van vele (norm) commissies. Hij is docent op de Hogeschool Windesheim en hoofdredacteur van de SBR-referentiedetails. Met de dagelijkse bouwpraktijk als bagage werd hij in 2012 voorzitter van het actieteam Private Kwaliteitsborging van de Actieagenda Bouw. Deze door het zogenoemde Bouwteam opgestelde agenda geeft antwoord op de vraag wat organisaties (gezamenlijk) te doen staat om te zorgen dat de woning- en utiliteitsbouw sterker uit de crisis komt.

Ir. Hajé van Egmond (1969) studeerde Civiele Techniek in Delft. Hij adviseert vanuit Geregeld BV overheden en bedrijven over het omgevingsrecht in het algemeen en de bouwregelgeving in het bijzonder. Verder verzorgt hij trainingen vanuit Geregeld BV en voor bijvoorbeeld IBR, BIM Media en Bouwforum. Vanaf 1998 is hij tevens werkzaam voor VROM / BZK, waar hij o.a. betrokken was bij de gecertificeerde Bouwbesluittoets. Vanaf 2008 maakte hij deel uit van de BZK-projectgroep 'Dekker' die werkt aan het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging.

Ing. Gert-Jan van Leeuwen, arch. (1947) volgde na de HBSb en de HTS de architectenopleiding AvB en werkte tot begin 1994 als architect, vooral in stadsvernieuwing en herbestemming. Daarna ging hij aan de slag bij de overheid als hoofd toezicht ontwikkelingsprojecten Nederlandse Antillen. In 1999 stapte hij over naar de gemeente Delft waar hij in 2002 sectorhoofd Bouw en Milieu werd. In 2005 werd hij de eerste directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland tot 1-1-2011. Naast diverse werkzaamheden voor de VBWTN vervulde hij commissiewerk op het gebied van o.a. welstand en was tot voor kort lid van de KOMO Kwaliteitscommissie en voorzitter van de Beoordelingscommissie BRL5019 en 5006 voor gecertificeerde toetsing en toezicht. Ook is hij als auditor verbonden aan de Bestuursacademie Nederland voor het Overheids- Ontwikkel-Model (OOM), de bestuurlijke doorontwikkeling van het INK managementmodel.

PRIVATE KWALITEITSBORGING IN DE BOUW

RAPPORTAGE VERKENNINGSFASE

op weg naar een

TOELATINGSORGANISATIE



Inhoudsopgave

Inleiding	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Beeldvorming private kwaliteitsborging	8
1.1 Bouw- en woningtoezicht verdwijnt niet	8
1.2 Een organisatie voor toelating en monitoring van borgingsinstrumenten	9
1.3 Private borging is niet het zelfde als certificering	9
Hoofdstuk 2 Organisatiestructuur en procesontwerp	11
2.1 De organisatiestructuur	11
2.2 Het procesontwerp	12
2.3 De beoogde toelatingscriteria	14
2.4 Proportionaliteit	17
Slotopmerking	19
Hoofdstuk 3 Draagvlakontwikkeling en communicatie	20
3.1 De bouwconsument als ‘vergeten’ betrokkene	20
3.2 Weerstand bij het bevoegd gezag	20
3.3 Geen brede interesse bij private partijen	22
3.4 Gebrek aan kennis, kunde en kwaliteitsbesef	22
3.5 Draagvlakontwikkeling: uitleggen en luisteren	23
3.6 Wat is er al gedaan?	24
3.7 Wat moet er nog worden gedaan?	25
Hoofdstuk 4 De concept-opzet voor het vervolg	26
4.1 Overwegingen vooraf	26
4.2 De beoogde toelatingscriteria	27
4.2.1 Onafhankelijkheid.....	28
4.3 Concept-opzet fase 1, tweede doel	29
4.4 Pilots	29
4.4.1 Overzicht pilots.....	29
4.4.1 Financiering pilots.....	30
4.5 Vooruitkijken naar fase 2.....	30
Bijlagen	
1 Randvoorwaarden aan een toelatingsorganisatie private kwaliteitsborging	32
2 Stappenplan en tijdpad	34
3 Begrippenkader	39
4 Lijst met relevante brondocumenten	43
5 Reikwijdte aannemelijkheidsstoets omgevingsvergunning bouwen	44
6 Toelatingseisen en instrumenten	47
7 Besliskader Private kwaliteitsborging in de bouw (fase 0).....	50
8 Organigram Toelatingsorganisatie	58

Inleiding

In de brief van minister Blok aan de Tweede Kamer d.d. 27 november 2013 verwijst de minister naar het werk van de kwartiermakers, die aan de zijde van de bouwsector samen met medewerkers van de minister het stelsel voor private kwaliteitsborging in de bouw voorbereiden. Wat deze taak inhoudt – in hoofdzaak de organisatiestructuur van de Toelatingsorganisatie en het ontwikkelen van draagvlak voor het nieuwe stelsel – is de afgelopen maanden verkend door de kwartiermakers. Deze rapportage doet verslag van de bevindingen uit die verkenning.

Als ‘kwartiermakers’ komen we niet uit de lucht vallen. Begin 2012 stelde toenmalig minister Spies het zgn. ‘Bouwteam’ in met als opdracht om met en voor de woning- en utiliteitsbouwsector een Investerings- en Innovatieagenda op te stellen. In mei 2012 heeft het Bouwteam deze agenda in de vorm van de Actieagenda Bouw gepresenteerd: ‘De bouw in acties!’. In de Routekaart naar private kwaliteitsborging werkte één van de 17 actieteam dit onderwerp nader uit en stelde voor een aantal kwartiermakers aan het werk te zetten om de ideeën uit de Routekaart te concretiseren. Minister Blok haakt daar graag op in.

Sommigen vinden de term ‘kwartiermaker’ wat prematuur. Er moet immers eerst nog het nodige worden ‘verkend’ voordat het echte kwartier maken kan beginnen? Dat is waar, al is het gedeeltelijk een kwestie van perceptie. Sommigen zijn al ruim 15 jaar bezig met de voorbereiding van de stelselwijziging en zien in de genoemde brief het lang verwachte “groene licht”, maar voor anderen, zoals de eindgebruikers van bouwwerken – kopers, huurders, niet-institutionele opdrachtgevers – komt de private kwaliteitsborging pas nu prominent in beeld als een concreet scenario dat al in 2015 zou moeten worden ingevoerd.

Juist die categorie komt uitgebreid aan bod in de brief van minister Blok. De brief schetst drie sporen, die in gezamenlijkheid moeten leiden tot een doel, dat valt af te leiden uit de volgende passage op p.4: *“Naar mijn mening zal een versterking van de positie van de bouwconsument een goede prikkel zijn voor de bouwende partijen om een betere bouwkwaliteit te leveren en tevens om het innovatief vermogen van bouwbedrijven te verbeteren. Het gaat hierbij niet alleen om het voldoen aan de vereisten van het Bouwbesluit, maar ook om het nakomen van contractuele afspraken en de vereisten van goed en deugdelijk werk.”*

De drie sporen zijn:

- 1. invoering van een stelsel van private kwaliteitsborging;*
- 2. verbetering van de verdeling van de aansprakelijkheid;*
- 3. verbetering van de vraaggerichtheid van de bouw.*

De kwartiermakers houden zich volgens hun werkzaamheden alleen bezig met de bevordering van draagvlak voor het stelsel en met een deel van het eerste spoor, te weten het optuigen van de organisatie die wordt belast met de toelating en monitoring van instrumenten voor private kwaliteitsborging. Zoals in deze rapportage wordt toegelicht zijn er wel raakvlakken met andere aspecten van de stelselwijziging. Zo komen in deze verkenningsfase en het vervolg hierop ook de aan instrumenten te stellen toelatingseisen aan bod, maar de vaststelling daarvan is een zaak van de wetgever. Die rolverdeling strekt zich ook uit tot het aspect verantwoordelijkheid. Hoe in aansluiting daarop aansprakelijkheid in de toekomst wordt geregeld is echter een onderwerp waar de kwartiermakers zich buiten houden, tenzij het nuttig en nodig is daarover gevraagd of ongevraagd advies uit te brengen.

De introductie van private kwaliteitsborging in de bouw op de wijze zoals de minister dit in zijn brief uiteenzet, is een vorm van marktordening met gevolgen, die lijken op die van privatisering. Beide onderwerpen komen aan de orde in het onderzoek “Verbinding verbroken?” door de Eerste Kamer (30 oktober 2012). Dat onderzoek kent als bijlage een Besliskader en adviseert dit toe te passen bij

nieuwe beleidsvoornemens op dit gebied. De kwartiermakers volgen deze aanbeveling op (zie bijlage 7). Ook hebben zij kennisgenomen van de aanbevelingen uit het door de Rotterdam School of Management Erasmus University in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgevoerde onderzoek naar “Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht” (21 juni 2013). Weliswaar zijn met betrekking tot de bouw sommige aanbevelingen een gepasseerd station, andere zijn zeker relevant voor de nog te maken keuzen en de onderbouwing daarvan.

Wij realiseren ons als kwartiermakers, dat deze rapportage het zoveelste document is in een groeiende stapel adviezen en commentaren over de private kwaliteitsborging in de bouw. Het verschil met de rest van die stapel – waar wij inhoudelijk op voortbouwen met dank aan alle auteurs – is vooral gelegen in de focus op de concrete vervolgstappen die nu gezet gaan worden. Dit gebeurt overigens in een setting, waarbij via een in te stellen Stuurgroep de bouwsector zelf in al zijn geledingen met inbegrip van de bouwconsument en het bevoegd gezag wordt geraadpleegd en geïnformeerd. De minister wil het stelsel invoeren in 2015 en de kwartiermakers helpen daarbij. Of de planning wordt gehaald bepalen de kwartiermakers niet zelf, althans niet uitsluitend. Er zijn immers meerdere actoren betrokken bij dit onderwerp, maar bovenal moet er sprake zijn van politieke instemming met het voornemen van de minister. Op hoofdlijnen was dat tot nu toe wel het geval. Of dat ook geldt voor het iets meer gedetailleerde niveau, waarbij we nu zijn aangeland, moet blijken in het binnenkort te houden Algemeen Overleg tussen minister en Kamercommissie

In deze rapportage gaan we in de hoofdstukken 2, 3 en 4 in op de kern van onze werkzaamheden: het ontwikkelen van een organisatiestructuur voor de Toelatingsorganisatie en van draagvlak voor de stelselwijziging. Ook wordt het procesontwerp waar binnen de komende tijd in goed overleg met alle betrokken geledingen aan beide delen van de taak wordt gewerkt besproken. Ook in dat procesontwerp speelt de bouwconsument een grote rol. Als het, zoals de minister in zijn brief aangeeft, er vooral om gaat diens positie zowel aan de voorkant – spoor 3 – als aan de achterkant – spoor 2 – als tijdens het bouwproces – spoor 1 – te versterken is het van essentieel belang dat de eindgebruiker via organisaties als Vereniging Eigen Huis, VAC.wonen, Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad en Woonbond een stevige inbreng heeft naast de representanten van de bij het onderwerp betrokken publieke en private partijen.

In hoofdstuk 1 gaan we in op een aantal misvattingen over de stelselwijziging en de gevolgen daarvan. Via onze website www.instituutbouwkwaliteit.nl en andere kanalen blijven we wat dat betreft aan de weg timmeren. Het mag niet verbazen, dat bij een onderwerp waarover al zoveel jaar wordt gesproken en geschreven, maar soms ook langdurig gezweven, er qua beeldvorming sprake is van enige wildgroei. En dat die zich op onverwachte plekken en momenten kan manifesteren. Wij zijn er alert op en nodigen iedere betrokkene uit om ons te bestoken met kritische vragen en opmerkingen, nuttige hints enzovoort. Hoofdstuk 4 plaatst onze inspanningen in het perspectief van de bestuurlijke ambities naar inhoud en tijdspad. Tot slot raden we de lezer aan kennis te nemen van de bijlagen. Deze vormen naar onze mening een onmisbare aanvulling op ons betoog, zowel kijkend naar de voorgeschiedenis als naar het doel van dit proces

31 januari 2014

De kwartiermakers:

Drs. Ing. Harry Nieman,
Ir. Hajé van Egmond,
Ing. Gert-Jan van Leeuwen, arch.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 zet allereerst een aantal gerezen misverstanden omtrent private kwaliteitsborging recht:

- 1) Het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht verdwijnt niet, de toelatingsorganisatie blijft qua omvang en procedures zo klein mogelijk en privatisering is niet het zelfde als certificering. Bij elk van deze drie onderwerpen wordt aangegeven wat wel de bedoeling is. De voornaamste taken van BWT na de stelselwijziging zijn toetsing en toezicht in het kader van de omgevingsvergunning plus handhaving op de bestaande voorraad.
- 2) Er komt een organisatie voor toelating en monitoring van instrumenten voor private kwaliteitsborging, maar deze wordt beperkt van omvang gehouden en flexibel van opzet. De vergelijking met organen als de Afm of dergelijke gaat mank.
- 3) Certificering van toetsing en toezicht is een vorm van certificering, maar de toelatingseisen maken ook heel andere oplossingen mogelijk, zoals de TIS Bouwbesluit, het Keurmerk Garantiewoning, eventuele catalogusbouwwerken, etc. De toelatingseisen moeten overigens nog wettelijk worden vastgelegd.

Hoofdstuk 2 schetst in grote lijnen de organisatiestructuur van de toelatingsorganisatie aan de hand van een notitie daarover van het ministerie van BZK. Bij deze notitie worden enkele kanttekeningen geplaatst, vooral over de verhouding tussen onafhankelijkheid, deskundigheid en gezaghebbend zijn. (Nadere uitwerking daarvan volgt in hoofdstuk 4.) Terecht dringen het bouwbedrijfsleven en de minister aan op een organisatie die beperkt van omvang en niet bureaucratisch is. Het antwoord daarop zit in de combinatie van werken met een kleine kern plus flexibele schil en het samenvoegen van ondersteuning op het vlak van gerelateerde onderwerpen als gelijkwaardigheid, EKV etc. Het procesontwerp waarmee de kwartiermakers denken in samenspraak met het ministerie en de geledingen binnen de bouwwereld (inclusief bouwconsument en bevoegd gezag!) verder te werk te gaan komt uitgebreid aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de voorlopige toelatingseisen. Het vaststellen van deze eisen is voorbehouden aan de wetgever, maar om richting te geven aan het ontwerpproces is het op z'n minst nodig de contouren te schetsen waarbinnen private instrumenten kunnen worden ingezet. Ook initiatieven voor pilots, waarmee partijen zich willen voorbereiden op de stelselwijziging, hebben daar baat bij. In aansluiting daarop wordt toegelicht hoe de samenhang met proportionaliteit kan worden gezien. Een slotopmerking gaat in op de positie van zelfbouwers en klussers.

Hoofdstuk 3 heeft het andere deel van de taak als onderwerp: de draagvlakontwikkeling. Uitgelegd wordt dat het om een communicatievraagstuk gaat, waarbij weerstanden, desinteresse en gebrek aan kennis en kunde de belangrijkste knelpunten zijn. Er is een diversiteit aan benaderingswijzen nodig met onvermijdelijk maatwerk per doelgroep om deze klus te klaren. De kwartiermakers zullen hierbij nadrukkelijk een beroep doen op andere betrokkenen. Overigens noemen zij diverse inspanningen waarbij anderen al actief betrokken zijn en schetsen globaal wat er nog moet gebeuren, waarbij een communicatieplan in het vooruitzicht wordt gesteld.

Hoofdstuk 4 laat zich voornamelijk lezen als een nadere invulling van de opzet voor fase 1, waaraan nu wordt begonnen, bedoeld om die volgens de lijnen van het procesontwerp zo goed mogelijk af te bakenen. De contouren van de Toelatingsorganisatie worden nog wat preciezer geschetst, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de onafhankelijkheid ten opzichte van de bouwsector. Transparantie over banden met belanghebbende marktpartijen voorafgaand aan benoeming en tijdens de duur van de aanstelling is hierbij het sleutelwoord. Over het draagvlak wordt volstaan met een verwijzing naar hoofdstuk 3 en naar het procesontwerp. Daarna volgt informatie over de pilots die in de aanloop naar de stelselwijziging op dit moment worden opgestart of al lopen. Het hoofdstuk sluit af met een vooruitblik naar fase 2, de uitvoering van het voorstel uit fase 1, nadat daarover besluitvorming heeft plaats gevonden.

Hoofdstuk 1 Beeldvorming private kwaliteitsborging

In de discussie over private kwaliteitsborging zijn en worden termen gebruikt, die gemakkelijk kunnen leiden tot onjuiste beeldvorming. Dit eerste hoofdstuk is bedoeld om deze misvattingen te corrigeren door te benoemen wat er wèl gaat gebeuren in het kader van de stelselwijziging.

- Bouw- en woningtoezicht verdwijnt niet
- Een organisatie voor toelating en monitoring van borgingsinstrumenten
- Private borging is niet het zelfde als certificering

Om misverstanden te voorkomen is als bijlage 3 een omschrijving opgenomen van allerlei begrippen, die in deze rapportage en in de discussie over het onderwerp worden gebruikt. Deze omschrijvingen maken op zijn minst duidelijk wat de kwartiermakers hier onder verstaan.

1.1 Bouw- en woningtoezicht verdwijnt niet

De stelselwijziging sluit aan bij de wettelijke verantwoordelijkheid van bouwende partijen, zoals geformuleerd in de artikel 1a, 1b en 2 van de Woningwet. Wie iets wil bouwen of verbouwen, moet zelf moet zorgen, dat het gebruiksgereede bouwwerk voldoet aan de technische voorschriften uit het Bouwbesluit¹ en dat dit gebeurt onder gezonde en veilige condities. Dat geldt nu al, ook voor vergunningvrije bouwwerken, maar in het beoogde stelsel is het zo, dat wanneer deze verantwoordelijkheid wordt geborgd met erkende private instrumenten het Bouwbesluit geen deel meer uitmaakt van het toetsingskader, dat het bevoegd gezag hanteert bij het verlenen (of weigeren) van de benodigde omgevingsvergunning. Ook moet het toezicht op naleving van het Bouwbesluit tijdens de bouw privaat worden geregeld: bouwtoezicht bemoeit zich daar straks niet meer mee.

Qua wetgeving is de eerste stap om de weg vrij te maken voor private kwaliteitsborging in de bouw niets anders dan het 'facultatief' stellen van Wabo artikel 2.10 lid 1 sub a. Met andere woorden: als aantoonbaar wordt voldaan aan de eisen die gelden voor private kwaliteitsborging, maakt het Bouwbesluit geen deel uit van de toetsingsgronden (formeel "weigeringsgronden") voor de omgevingsvergunning. De eisen voor de private instrumenten zelf zullen in een AMvB worden vastgesteld. Als het te zijner tijd zou komen tot volledig private kwaliteitsborging verdwijnt alleen het facultatieve aspect.

Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden in het nieuwe stelsel getoetst aan het bestemmingsplan, de welstandscriteria, de omgevingsveiligheid. Ook moet het bevoegd gezag – bouw- en woningtoezicht² namens b&w – zich ervan vergewissen aan de hand van landelijk geldende criteria, of de door de aanvrager geleverde informatie over de wijze van private borging klopt: wordt een toegelaten instrument ingezet dat past bij het betreffende bouwwerk en is de betreffende private partij gerechtigd dit instrument toe te passen? Bij oplevering ontvangt de gemeente een 'as built'-dossier waaruit het voldoen aan het Bouwbesluit moet blijken³. De gemeente houdt de bevoegdheid om op grond van dat dossier (of het niet indienen daarvan) en eigen constatering over te gaan tot handhaving in de vorm van een verbod tot ingebruikname. Als de gemeente deze bevoegdheid gebruikt stelt zij de Toelatingsorganisatie daarvan c.c. op de hoogte. Het indienen van het 'as built'-dossier is echter geen impliciet verzoek om toestemming voor ingebruikname. Andere taken van bouwtoezicht zijn het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning (dus alleen bestemmingsplan, welstand, omgevingsveiligheid), de eventuele handhaving, toezicht op de bestaande bouwvoorraad, huisnummering, etc., ook na de stelselwijziging.

Als de private kwaliteitsborging op enig moment volledig is doorgevoerd, dan heeft de gemeente geen directe taken meer op het gebied van de bouwtechnische eisen aan nieuwbouw en verbouw en

¹ Het gaat bij de 'technische voorschriften' om de hoofdstukken 1 t/m 6 van het Bouwbesluit 2012 met uitzondering van de voorschriften, die volgens nader uit te werken aanwijzingen betrekking hebben op de 'omgevingsveiligheid'.

² Gemeenten kunnen deze taken natuurlijk wel overlaten aan bijvoorbeeld een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD).

³ Omvang en reikwijdte van dit dossier is nog onderwerp van onderzoek. Ook hier zal sprake zijn van 'proportionaliteit'

kan dus inkrimpen op de capaciteit, die nu nog specifiek op deze taken is gericht. Maar zoals geschetst in de vorige alinea blijven er zowel met betrekking tot vergunningverlening (inclusief (voor)overleg), toezicht en handhaving andere taken over die niet naar de private sector worden overgeheveld. In die zin is “privatisering van het bouwtoezicht” als omschrijving van de stelselwijziging onjuist en misleidend.

1.2 Een organisatie voor toelating en monitoring van borgingsinstrumenten

In eerdere documenten en onderzoeken dook de term ‘Autoriteit Bouw’ op. Deze roept associaties op met bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten en vergelijkbare organen, die tot taak hebben het reilen en zeilen van bepaalde sectoren monitoren en zelfs te reguleren. Ook denken velen bij zo’n term aan logge organen, bureaucratische procedures en hoge kosten. De bedoeling is juist dat de bouw zelf z’n verantwoordelijkheid neemt voor het leveren van kwaliteit met het voldoen aan het Bouwbesluit als ondergrens; dus zonder een ‘zware’ organisatie op de achtergrond.

In het private stelsel moet de sector als geheel zorgen, dat het voldoen aan het Bouwbesluit adequaat is geborgd. De toe te laten borgingsinstrumenten krijgen een wettelijke verankering. Het is van groot belang, dat de toetsing van een instrument aan de wettelijke criteria gebeurt op deskundige, onpartijdige en onafhankelijke wijze. En als een instrument eenmaal is toegelaten is goede monitoring van de toepassing daarvan in de praktijk evenzeer van belang, ook voor de private sector zelf. Als partijen zijn toegelaten tot het stelsel, maar in de praktijk structureel niet aan de criteria blijken te voldoen, gaat dat niet alleen ten koste van de kwaliteit van ‘hun’ bouwwerken en opdrachtgevers. Ook de reputatie van ‘hun’ instrument en van het stelsel als geheel lijden schade van zo’n situatie.

De kwartiermakers onderkennen de zorg dat de beoogde Toelatingsorganisatie een log en bureaucratisch orgaan zou worden en zoeken in de uitvoering van hun taak naar slimme, efficiënte en flexibele middelen om het in de vorige alinea benoemde doel zo goed mogelijk te dienen. Een bijzonder aspect van de vereiste flexibiliteit vormt daarbij de overgangsfase van het huidige private stelsel naar de nieuwe situatie, waarbij nu nog bij de overheid beschikbare expertise op het gebied van toetsing en toezicht een rol kan spelen bij de overgang en overdracht naar het private stelsel én bij het toezicht op het daadwerkelijk functioneren daarvan in de vorm van ‘*reality checks*’.

1.3 Private borging is niet hetzelfde als certificering

Omstreeks 1998 begon het nadenken over en werken aan de gecertificeerde bouwplantoets in ons land. De BRL 5019 voor de gecertificeerde bouwplantoets is hieruit voortgekomen. Veel mensen – ook in de bouwsector – associëren private kwaliteitsborging één op één met dit instrument, maar dat is een vergissing. De BRL 5019 is EEN instrument voor private borging, maar zeker niet het enige instrument.

Ten eerste moet de wet nog worden gewijzigd (zie 1.1) en moeten de criteria voor toe te laten instrumenten nog worden geformuleerd, vastgesteld en wettelijk verankerd. Ook moet de Toelatingsorganisatie operationeel zijn, waarvoor nu de voorbereidingen worden getroffen. Dat gaat tussen nu en 2015 gebeuren, maar voor het zover is kan geen enkel instrument worden toegelaten. Ten tweede gaat het om instrumenten die zich richten op het bouwwerk, dat gereed is voor gebruik. De BRL 5019 ziet alleen op het bouwplan, niet op de realisatie van het bouwwerk en is daarom een ‘huwelijk’ aangegaan met de BRL 5006 voor Toezicht op de bouw. Die BRL is nog in de procedure voor de verkrijging van de status van een door de Raad voor Accreditatie en KOMO erkende kwaliteitsverklaring. De combinatie BRL 5019/5006 is daarmee een veelbelovend instrument dat één van de eerste toegelaten instrumenten kan worden. Op dit moment heeft een dergelijk certificaat in

het publiekrecht⁴ echter nog geen waarde. Het verkrijgen van accreditatie en KOMO-erkenning zal overigens geen toelatingseis zijn, maar kan wel meerwaarde opleveren voor een instrument.

Naast deze BRL'en en instrumenten als de TIS kunnen meer instrumenten in aanmerking komen voor toelating tot het stelsel mits deze bij elkaar alle onderdelen van het gebruiksgereede bouwwerk afdekken inclusief de coördinatie daartussen. Zie verder hoofdstuk 2. In alle gevallen geldt dat een instrument alleen kan worden toegelaten als het een compleet pakket aan maatregelen bevat, waarmee kan worden geborgd, dat het bouwwerk bij ingebruikname voldoet aan het Bouwbesluit.

Een ander voorbeeld is een bepaald standaard bouwwerk (bedrijfshal, cataloguswoning, etc.) Dit kan als ontwerp en (pre-)fabricageproduct geheel in orde zijn, maar ook de inpassing op locatie moet voldoen aan het Bouwbesluit. Denk aan fundering, brandscheiding en brandwering, daglichttoetreding, het veilig kunnen onderhouden, enzovoort. Naast erkenning of certificatie op productniveau is hier een aanvulling nodig op persoonsniveau tot en met het '*as built*'-dossier.

In algemene zin zijn overigens andere BRL'en, namelijk die als Erkende Kwaliteitsverklaringen (EKV) zijn aangewezen voor bouwproducten en bouwprocessen, al veel langer bestaande vormen van private kwaliteitsborging. De genoemde BRL5019+5006 is echter geen EKV in de zin van Bouwbesluit 2012 artikel 1.18. Recent zijn daar wel de CE-markeringen bij gekomen als vorm van wettelijk verankerde private borging. En niet onbelangrijk is het gegeven, dat de Woningwet via de zorgplicht (artikel 1a) verantwoordelijkheden nadrukkelijk bij private eigenaren, gebruikers en bouwers legt.

⁴ Gemeenten en private partijen kunnen al wel gebruik maken van beide BRL'en. Zie hiervoor de bijlage "Reikwijdte aannemelijkheidsstoets omgevingsvergunning bouwen".

De inleiding van deze rapportage vermeldt als hoofdtak van de kwartiermakers “het uitwerken van de organisatiestructuur van de Toelatingsorganisatie”. De periode vanaf oktober 2013 tot en met het Algemeen Overleg tussen minister Blok en de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst, begin 2014, is een verkennende fase voor wat betreft deze werkzaamheden. Vooruitlopend op de politieke besluitvorming over de Kamerbrief van 27 november 2013 kunnen de contouren van de Toelatingsorganisatie worden geschetst en suggesties worden gedaan over de nadere invulling van het nieuwe stelsel en van de Toelatingsorganisatie daarbinnen. Deze kunnen helpen om in de besluitvorming van de nodige focus aan te brengen.

2.1 De organisatiestructuur

De notitie van het ministerie van BZK d.d. 23 juli 2013 over dit onderwerp, geeft veel duidelijkheid over de randvoorwaarden en de taken van de nieuwe organisatie. Deze notitie is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage. Over de randvoorwaarden zegt deze notitie het volgende:

“De toelatende organisatie:

1. *is volstrekt onafhankelijk georganiseerd van de bouwsector;*
2. *is deskundig en gezaghebbend;*
3. *is beperkt van omvang en slagvaardig.”*

De bouwsector zelf en het door deze sector serieus nemen van de wettelijke verantwoordelijkheid voor de bouwkwiteit heeft er baat bij dat de Toelatingsorganisatie voldoet aan de eerste twee randvoorwaarden. Dat komt ook ten goede aan de aanvaarding door het bevoegd gezag en het opbouwen van maatschappelijk vertrouwen in het nieuwe stelsel. Onafhankelijkheid en deskundigheid van de organisatie zijn noodzakelijk om gezag te verwerven en uit te stralen. Echter maakt die combinatie van randvoorwaarden het lastig om in het relatief beperkte domein van de bouw de personen te vinden die zonder enige binding met het bouwbedrijfsleven beschikken over voldoende deskundigheid, die is gebaseerd op zowel theoretische kennis als ervaring opgedaan in meerjarige praktische toepassing daarvan. Daar waar de notitie spreekt van “volstrekt onafhankelijk” moet worden gedacht in de richting, die onder 4.2.1 wordt toegelicht.

De derde randvoorwaarde is voor de bouwsector zelf van groot belang om te zorgen dat het nieuwe stelsel betaalbaar is en blijft en om te voorkomen, dat overheidsbureaucratie wordt vervangen door private bureaucratie. Ook maatschappelijk is dat van belang, maar tegelijk is vertrouwen in het stelsel van private kwaliteitsborging niet iets dat op commando kan worden verkregen. Het zal behoedzaam worden opgebouwd en dat betekent dat in de overgangsfase extra inzet en begeleiding noodzakelijk is om in de eindsituatie ook deze randvoorwaarde concreet en effectief gestalte te geven. Op deze situatie kan adequaat worden gereageerd door de Toelatingsorganisatie te voorzien van een beperkte kern en een flexibele schil. In fase 1 wordt dit beginsel per taak nader uitgewerkt.

Verder kan efficiencywinst worden bereikt door de ondersteuning, zowel op inhoudelijke expertise als op algemene zaken als management, financiën, automatisering, communicatie, personeel, etc. te bundelen met andere onderwerpen, waarvan de borging op nationaal niveau moet plaatsvinden en die inhoudelijk raakvlakken en soms overlappen vertonen met het werkkterrein van de Toelatingsorganisatie. Te denken valt aan erkende kwaliteitsverklaringen als reeds langer bestaande vorm van private kwaliteitsborging in de bouw, aan de gewenste Bouwbesluit-brede beoordeling van gelijkwaardige oplossingen en het beheer van de nationale milieudatabase. De ‘routekaart’ van juli 2013 geeft een schets van de mogelijke samenhang. Bijlage 8 bevat een mogelijk organigram van de Toelatingsorganisatie, dat aansluit bij deze organisatorische suggestie, maar de focus in het werk van de kwartiermakers ligt vanzelfsprekend op de Toelatingsorganisatie zelf.

In “De markt als toezichthouder” (SBK, juli 2012) wordt de Toelatingsorganisatie gezien als “*een (semi) private organisatie die een nauwe relatie heeft met het Rijk als hoeder van het private stelsel*”. Zowel vanwege de geschetste randvoorwaarden als vanwege de relatie met de bouwregelgeving zelf en de beoordeling van gelijkwaardigheidsvragen is overheidsbemoeyenis noodzakelijk. Dit geldt te meer voor de overgangsfase van het huidige naar het toekomstige stelsel. Naarmate de private kwaliteitsborging meer aan de verwachting voldoet, kan de overheidsbemoeyenis worden beperkt tot het minimaal noodzakelijke. Daaronder moet in elk geval worden verstaan het bewaken van de randvoorwaarde dat de Toelatingsorganisatie als geheel onafhankelijk van de bouwsector opereert, en tegelijkertijd beschikt over de vereiste deskundigheid en deze ook toepast in de uitoefening van haar taken. Daarnaast zal de overheid ook te allen tijde een taak houden in het zo nodig aanpassen en wettelijk vastleggen van criteria voor private kwaliteitsborging (al dan niet op verzoek of advies van de toelatingsorganisatie).

2.2 Het procesontwerp

Zowel voor de belangrijkste doelgroep volgens de brief van de minister – de bouwconsument – als voor degenen die qua huidige en/of nieuwe rol actief betrokken zijn bij de stelselwijziging is het procesontwerp van belang: de wijze om tot de operationele Toelatingsorganisatie te komen. Dit is de hoofdtaak van het kwartiermakerswerk, het ‘uitwerken’ zelf genoemd. In de verkenningsfase is daarover veel gesproken en geschreven door diverse betrokkenen vanuit het veld, maar ook door de minister voor Wonen en Rijksdienst en door Tweede Kamerleden. De contouren van het procesontwerp, zoals deze volgen uit deze overleggen, laten zich als volgt schetsen:

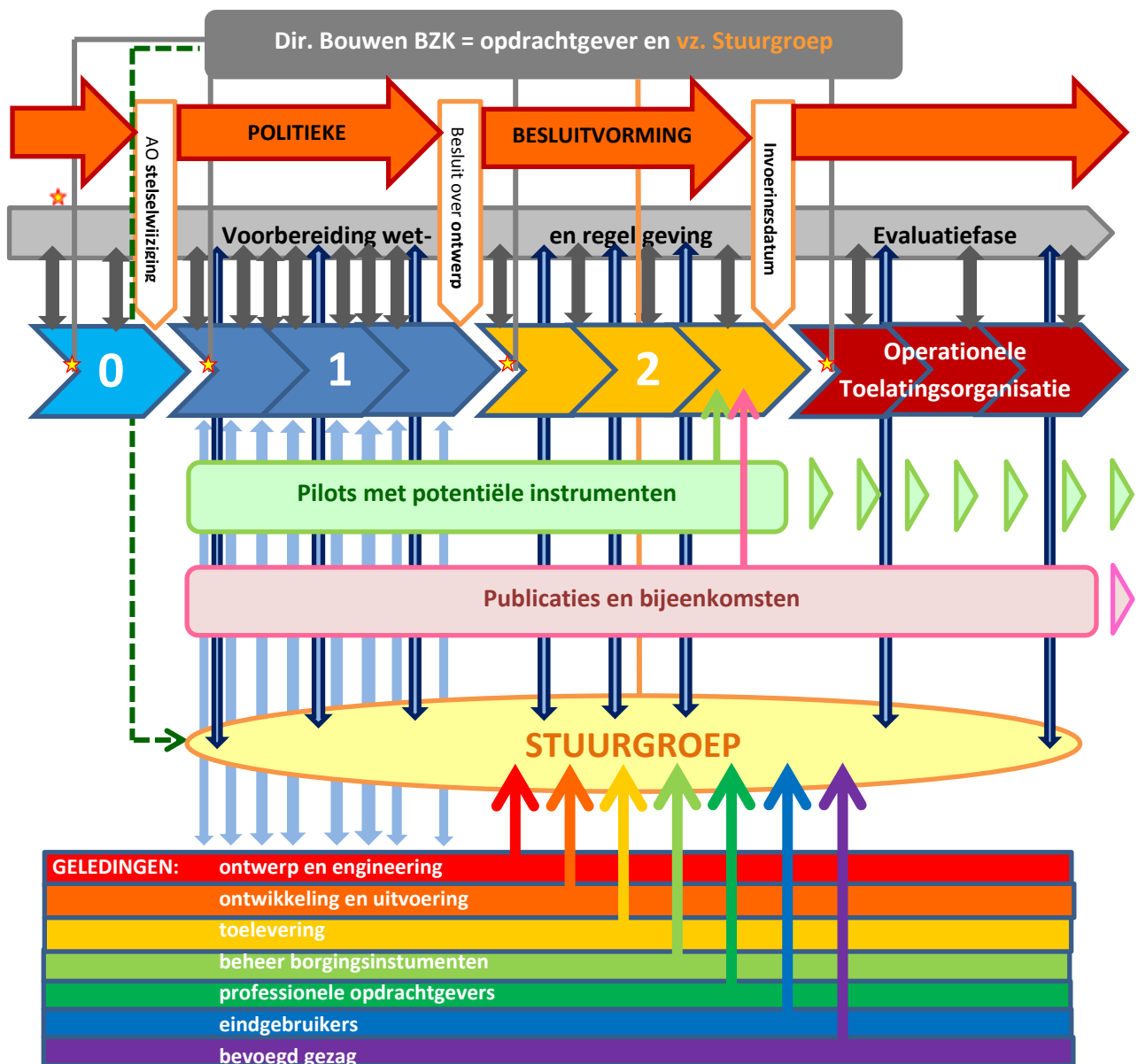
1. het ministerie van BZK fungeert als subsidiegever van de kwartiermakers in de persoon van de directeur Bouwen van dit ministerie;
2. de subsidiegever wordt bijgestaan door een agenderende stuurgroep samengesteld uit personen die elk één van de volgende zeven geledingen vertegenwoordigen:
 - ontwerp, engineering en advies;
 - ontwikkeling en uitvoering;
 - toeleveranciers;
 - beheerders van instrumenten voor kwaliteitsborging;
 - professionele opdrachtgevers;
 - eindgebruikers van bouwwerken;
 - bevoegd gezag;
3. de kwartiermakers nemen deel aan de stuurgroepvergaderingen, en voeren daarnaast overleg met de geledingen afzonderlijk of delen daarvan
4. de kwartiermakers voeren periodiek overleg met de projectleider ‘Borgen’ van het ministerie van BZK en zo nodig met diens medewerkers om te zorgen dat het resultaat van hun werk – het ontwerp van de Toelatingsorganisatie (zie hoofdstuk 4) en de wet- en regelgeving op elkaar aansluiten naar inhoud en planning;
5. de opdrachtgever overlegt periodiek over de voortgang en eventuele knelpunten binnen de reguliere overlegstructuur met het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) en de Juridisch-Technische Commissie daarvan (JTC).

De huidige opdracht van de kwartiermakers kent een wachtmoment⁵ na voltooiing van deze rapportage over de verkenningsfase tot het moment waarop duidelijk wordt in welke mate de door de minister ingezette koers kan rekenen op voldoende politieke steun. Daarna loopt de opdracht verder tot het ontwerp van de Toelatingsorganisatie gereed is met inbegrip van de ‘flankerende’ wet- en regelgeving. Daarna volgen politieke besluitvorming over dat geheel en kan aan de implementatie worden begonnen. (zie afbeelding 1) Vanwege de gewenste continuïteit en noodzakelijke doorontwikkeling van organisatie en draagvlak is het logisch om de stuurgroep ook gedurende de fasen daarna in stand te houden, zij het met een lagere frequentie.

⁵ ‘Wachten’ is echter relatief: sommige ‘technische’ zaken kunnen nader worden onderzocht en uitgewerkt, de draagvlakontwikkeling kan en moet onverminderd doorgaan, pilots kunnen worden gestart, enzovoort.

Gedurende de ontwerpfase is het voorstel de stuurgroep tenminste maandelijks bijeen te roepen en afhankelijk van de agenda nog extra op cruciale momenten in het proces. Daarna kan tot het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel worden uitgegaan van een vergadering per kwartaal. Na invoering van het nieuwe stelsel kan de frequentie nog verder terug naar eens per halfjaar met een mogelijke intensivering als het daadwerkelijke functioneren van de private kwaliteitsborging daartoe aanleiding geeft en extra afspraken omtrent de opdracht tot evaluatie en de bespreking van de uitkomsten daarvan. Na de inwerkingtreding is ook omvorming van de stuurgroep naar raad van toezicht een optie.

De overleggen tussen de kwartiermakers en de diverse geledingen vinden plaats al naar gelang de kwartiermakers zelf dan wel hun overlegpartners daaraan behoefte hebben. Die overleggen dienen meerdere doelen. Ten eerste hebben de kwartiermakers zelf informatie nodig over feiten en opvattingen binnen de verschillende geledingen. Ten tweede informeren zij hun overlegpartners over de voortgang van hun werk en de daarin voorkomen keuzemogelijkheden en knelpunten. De respons daarop vormt weer input voor de kwartiermakers. Ten derde draagt de uitwisseling van informatie tussen beide bij aan de ontwikkeling van draagvlak voor de stelselwijziging.



Afbeelding 1: procesontwerp

Toelichting:

De directeur Bouwen van het ministerie van BZK is subsidiegever (★) voor de kwartiermakers en stelt de agenderende Stuurgroep in onder zijn voorzitterschap. De medewerkers van BZK werken nauw samen met de kwartiermakers en vanaf fase 2 met de Toelatingsorganisatie in wording.

In het werk van de kwartiermakers is een aantal fasen te onderscheiden. De verkenningsfase 0 wordt afgesloten met deze rapportage. Fase 1 is het daadwerkelijke ontwerp. Wanneer daarover een beslissing is genomen kan worden begonnen met fase 2, de inrichting van de Toelatingsorganisatie. Zodra deze een feit is en de wet- en regelgeving dat toestaat, kan het stelsel van private kwaliteitsborging worden ingevoerd. Gedacht wordt aan een overgangsfase van waarschijnlijk drie jaar, waarin naast het huidige publiekrechtelijke bouwtoezicht toegelaten private instrumenten kunnen worden ingezet. Vervolgens kan op grond van de te houden evaluatie zo nodig worden bijgestuurd in wet- en regelgeving, de Toelatingsorganisatie en de door deze toe te passen criteria. Het beleid voorziet op dit moment dan ook in een wetswijziging in twee stappen: de (duale) overgangsfase en het definitieve private stelsel. Zie hiervoor de 2^e alinea onder 1.1.

Na de fasen 0, 1, 2 en zo nodig ook na de evaluatieperiode vindt politieke besluitvorming plaats. In hoeverre de kwartiermakers een rol vervullen na fase 1 maakt onderdeel uit van de eventuele omschrijving van de vervolgfases. De samenwerking tussen het ministerie van BZK en de kwartiermakers is vooral in fase 1 intensief om te zorgen dat de wet- en regelgeving en het ontwerp van de Toelatingsorganisatie goed op elkaar aansluiten. In fase 2 krijgt deze samenwerking meer het karakter van vinger-aan-de-pols houden en zo nodig bijsturen. Het accent ligt dan op de daadwerkelijke inrichting van de Toelatingsorganisatie, die zodra deze eenmaal staat (en de wetgeving dit toestaat) aan de slag gaat. Over de relatie tussen Toelatingsorganisatie en ministerie zal in het ontwerp (fase 1) nader worden ingegaan.

De kwartiermakers overleggen met de verschillende geledingen die betrokken zijn bij het bouwproces en de overgang van publieke naar private borging; in den brede: ontwerpers, bouwers, gebruikers, opdrachtgevers en overheden. Dit overleg vindt plaats per geleding (of deel daarvan) en op een wat formeler niveau via de agenderende Stuurgroep, die de directeur Bouwen ondersteunt in diens aansturingrol. De verschillende vormen van overleg dienen zowel om de verschillende geledingen te informeren als om hun input te gebruiken bij de uitwerking van het ontwerp voor de Toelatingsorganisatie en de aanpassingen van wet- en regelgeving. Het overleg moet tevens bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor de stelselwijziging bij alle betrokkenen.

In fase 1 entameren⁶ de kwartiermakers pilots (zie hoofdstuk 4) om de mogelijkheden en beperkingen van potentiële instrumenten voor private kwaliteitsborging te testen. ("Potentiële" instrumenten omdat nu nog (zie 1.3) geen erkende instrumenten bestaan.) De resultaten van deze pilots worden gebruikt als input voor het ontwerp en de uitvoering van het stelsel, de Toelatingsorganisatie en voor verbetering van de instrumenten zelf. Gelet op de doorlooptijd van het gemiddelde bouwwerk kunnen en moeten pilots ook langer doorlopen en zullen de resultaten ook in de evaluatie van de stelselwijziging een rol spelen. De kwartiermakers – in de loop van fase 2 de Toelatingsorganisatie – zullen over hun werk en de resultaten daarvan regelmatig publiceren via daartoe geëigende media (tijdschriften, internet), zelf bijeenkomsten organiseren en bijdragen verzorgen aan bijeenkomsten en publicaties van anderen. Ook deze inspanningen staan in het teken van de communicatie met de diverse geledingen en de ontwikkeling van maatschappelijk draagvlak voor de stelselwijziging. Ook de pilots en de daaruit te leren lessen komen in deze communicatie aan de orde.

2.3 De beoogde toelatingscriteria

⁶ In letterlijke zin zullen de kwartiermakers alleen pilots entameren als de daarbij betrokken marktpartijen dat zelf niet doen. In het licht van de accentverschuiving van publiek naar privaat is het veel logischer als 'de markt' zelf initiatieven neemt en de kwartiermakers deze volgen en stimuleren. In dat opzicht is dit een uitnodiging...

Inhoudelijk vormt naast het ontwerp van de Toelatingsorganisatie als zodanig het voorstel voor het operationaliseren van de door de overheid te stellen criteria waaraan toe te laten instrumenten voor private kwaliteitsborging in de bouw de kern van de taak. Die beoordelingscriteria of toelatingseisen vormen immers het gereedschap, waarmee de organisatie voor toelating en monitoring haar werk moet doen. Daarom is het relevant om er in dit hoofdstuk over de organisatiestructuur en het procesontwerp bij stil te staan. Een minstens zo belangrijke reden is, dat verschillende partijen pilots willen uitvoeren om zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel. Hiervoor is het nodig, dat partijen weten waarop zij zich ongeveer kunnen richten.

In het Infoblad, dat het ministerie van BZK in september 2012 heeft uitgebracht over de stelselwijziging, staat de volgende passage:

Basiseisen voor private kwaliteitsborging

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

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

In aanvulling hierop het volgende:

Ad. 1

a. Een toe te laten instrument richt zich op het volledige bouwwerk op de bouwlocatie en conform de omgevingsvergunning voor zover deze is verkregen. Ter verduidelijking: een instrument dat alleen ziet op toetsing van het bouwplan zonder toezicht op de uitvoering kan niet worden toegelaten. Evenmin een instrument dat bijvoorbeeld alleen de constructieve veiligheid of de energieprestatie betreft zonder acht te slaan op de overige eisen van het Bouwbesluit. Of bijvoorbeeld een cataloguswoning zonder daarbij de inpassing in de locatie te betrekken (denk aan fundering, daglichttoetreding, etc.).

b. Ook de eis dat het gebouwde eindresultaat moet passen in de vooraf verkregen omgevingsvergunning stelt eisen aan het instrument. Het moet erin voorzien dat eventuele strijdigheden tussen het Bouwbesluit en de omgevingsvergunning vooraf worden opgelost om te voorkomen, dat wordt gebouwd in strijd met de vergunning en waardoor deze vergunning moet worden aangepast of tot handhaving moet worden overgegaan. Denk hierbij aan de mogelijke conflicten die kunnen optreden tussen enerzijds monumentale waarden of milieueisen en anderzijds voorschriften uit het Bouwbesluit. Of aan zodanige consequenties van het voldoen aan het Bouwbesluit dat strijdigheid ontstaat met het toetsingskader voor de omgevingsvergunning: het bestemmingsplan, de welstandscriteria of de eisen qua omgevingsveiligheid. Het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning blijft weliswaar een taak van het bevoegd gezag, maar de private burger heeft het meeste zicht daarop, deels ook proactief, en ook voor hem of haar is de omgevingsvergunning kaderstellend.

c. Bestuursrechtelijke handhaving blijft – zoals het woord al zegt – een bevoegdheid van de overheid. Maar omdat in het nieuwe stelsel de private partijen tot aan de indiening van het ‘as built’-dossier wel over alle informatie beschikken – het bevoegd gezag zelf niet – zal in geval van

handhaving het bevoegd gezag een beroep moeten kunnen doen op informatie van de private partij. Feitelijk strekt deze conditie verder dan de stelselwijziging omdat enerzijds geleidelijk aan een steeds groter deel van de bouwwerken in ons land zal zijn gerealiseerd of aangepast onder private kwaliteitsborging, althans onder private verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld bij vergunningvrije bouwwerken). Anderzijds zal mede door deze rolverschuiving het bevoegd gezag zelf in afnemende mate zal beschikken over adequate bouwtechnische kennis en kunde. Het zou goed zijn als instrumenten voor private kwaliteitsborging voorzien in een informatieplicht aan het bevoegd gezag. Het verdient de voorkeur om zo'n informatieplicht wettelijk te borgen. Gedurende fase 1 van de werkzaamheden zal de informatiebehoefte van het bevoegd gezag nader worden uitgewerkt in overleg met de betrokken partijen in een voorstel voor de wijze waarop en wanneer deze informatie beschikbaar is of beschikbaar moet worden gesteld.

Ad. 2

Verantwoordelijkheid voor het voldoen aan het Bouwbesluit is gedurende de levenscyclus van een bouwwerk een dynamisch gegeven. In de initiatief fase speelt dit aspect nog geen rol, in de PvE-fase is het een noodzaak voor de initiatiefnemer/ontwikkelaar en diens adviseurs plus – als deze dan al in beeld is – de toepasser van een instrument voor private kwaliteitsborging. In de fasen daarna – ontwerp, aanbesteding/gunning, uitvoering inclusief oplevering – is vooral deze 'private borger'⁷ in beeld, maar daarna verdwijnt deze ogenschijnlijk van het toneel. Toe te laten instrumenten en 'flankerende' wet- en regelgeving moeten erin voorzien dat de verantwoordelijkheid van de 'private borger' ook na de oplevering blijft bestaan gedurende een redelijke termijn. Denk bijvoorbeeld aan de tien jaar die men in België hanteert voor architecten en aannemers.

Deze verantwoordelijkheid is vooral van belang voor de opdrachtgever en – na oplevering – voor de eindgebruiker (huurder, koper) van het bouwwerk en op basis van het 'as built'-dossier voor het bevoegd gezag. Het goed regelen van deze verantwoordelijkheid kan de private borger ook beschermen tegen misbruik. Een goede regeling van dit aspect neemt ook belemmeringen weg om proactief om te gaan met de hiervoor genoemde informatieplicht, bijvoorbeeld als de opdrachtgever en/of het uitvoerend bouwbedrijf signalen van de private borger negeren over strijdigheid met het Bouwbesluit of omgevingsvergunning. Per saldo is dat ook voor de positie van de opdrachtgever van belang wanneer deze naderhand door eindgebruikers wordt aangesproken op tekortkomingen.

De taak van de kwartiermakers beperkt zich tot instrumenten die invulling geven aan de publiekrechtelijke regelgeving voor het bouwen. In dat kader wordt deze voorwaarde in beperkte zin uitgelegd: het gaat hier om de persoon/organisatie die tot en met oplevering verantwoordelijk is voor het voldoen aan de voorschriften. Dat is en blijft primair de vergunninghouder.

Ad. 3

Verantwoordelijkheid is alleen dan effectief als deze is verbonden met (adequate) aansprakelijkheid. Een toe te laten instrument moet de koppeling tussen beide wel leggen, maar de wijze waarop en de mate waarin zijn een zaak van enerzijds wetgeving door een ondergrens hiervoor te regelen en anderzijds gezonde concurrentieverhoudingen door het bieden van extra's als garantieregelingen omtrent afbouw in geval van voortijdige bedrijfsbeëindiging en het opheffen van verborgen gebreken e.d. Vooralsnog is de concrete invulling van de aansprakelijkheid een onderwerp waarop niet de kwartiermakers maar de rijksoverheid zich op zal richten.

In bijlage 6 is een aanzet gegeven voor de voorlopige criteria. Tevens is een aantal bestaande instrumenten en in opgestarte pilots beschreven.

⁷ Wie moet worden verstaan onder de 'private borger' hangt af van het toegepaste borgingsinstrument. Bij een als instrument toegelaten standaard bouwwerk zou dat de leverancier van dat bouwwerk kunnen zijn, bij een onder garantie gerealiseerde woning valt te denken aan een combinatie van de bouwer zelf met de deskundigen van de garantieregeling. Bij een TIS of de combi BRL5019+5006 gaat het om degene die in het kader van deze instrumenten is belast met toetsing en/of toezicht.

2.4 Proportionaliteit

De in 2012 geformuleerde toelatingscriteria voor instrumenten, zoals geciteerd onder 2.3, zijn algemeen, maar gaan niet in op de proportionaliteit van instrumenten. Het geciteerde infoblad van BZK zegt daarover:

Van basiseisen naar instrumenten

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

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

In de Kamerbrief d.d. 27 november 2013 wordt deze benadering van proportionaliteit overgenomen en enigszins uitgewerkt, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de indeling in gevolgklassen volgens de Eurocodes (zie volgend kader). De Eurocodes geven per gevolgklasse een definitie en enkele voorbeelden van bouwwerken vallend binnen deze gevolgklasse. In deze context gaat het niet om de Eurocodes zelf en de daarin gehanteerde definities en indeling, maar om de werkwijze met een bepaalde classificatie van bouwwerken. Zo'n benadering heeft het voordeel dat deze relatief eenduidig is en dus simpel in de toetsing door het bevoegd gezag of het voorgestelde instrument voor private borging past bij het risicoprofiel van het bouwwerk. In fase 1 van hun werk komen de kwartiermakers een meer verfijnde oplossing voor het vaststellen van het risicoprofiel. De huidige gevolgklassen zullen in ieder geval moeten worden verfijnd zodat een meer eenduidige lijst van bouwwerken ontstaat. Aandachtspunten bij de verdere uitwerking – als gevolg waarvan het niet mogelijk zal zijn om de indeling uit de Eurocodes één op één over te nemen – zijn:

- De gevolgklassen zijn gebaseerd op constructieve veiligheid. Voor een groot aantal bouwwerken zijn echter ook andere aspecten bepalend (energiezuinigheid, gezondheid).
- De Eurocodes kennen geen nadere indeling naar omvang van een bouwwerk. Een winkel valt bijvoorbeeld in klasse 2, ongeacht hoe groot of hoe klein die winkel is.
- De categorie van bouwwerken met een lage risico gevolgklasse is erg breed. Het is denkbaar dat aan de bovenkant daarvan zwaardere instrumenten nodig zijn dan aan de onderkant.
- In deze categorie met laag risico komen ook de niet-professionele bouwers in beeld, waarvoor de stelselwijziging ook een oplossing moet bieden die in lijn is met het perspectief van mogelijke lastenverlaging. (Zie de slotopmerking van dit hoofdstuk: binnen de huidige instrumenten is hier vooralsnog geen alternatief voor beschikbaar.)

Gevolgklassen in de eurocodes

In de voorschriften voor constructieve veiligheid (de Eurocodes) is – kortweg – een deel van de veiligheidsmarge en de te nemen maatregelen afhankelijk van de gevolgklasse waarin een bouwwerk is ingedeeld. CC1 is daarbij de laagste klasse en CC3 de hoogste en meest risicovolle. In de tabel hieronder is de indeling uit de Eurocodes te zien. In de brief van minister Blok van 27 november 2013 wordt voorgesteld om – vergelijkbaar met de methodiek in de Eurocodes – een indeling naar risico- of gevolgklasse de basis te laten zijn voor het niveau van eisen dat aan een instrument voor private kwaliteitsborging wordt gesteld.

Gevolg klasse	Voorbeelden van toepassingen voor gebouwen alsmede andere bouwwerken geen bruggen zijnde
CC3	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge gebouwen, die reiken tot meer dan 70 meter boven het aangrenzende maaiveld. • Bouwwerken, waarvan de overspanning van de constructie in een draagrichting groter is dan 50 meter en waarbij in geval van bezwijken van die overspanning meer dan 500 personen gelijktijdig gevaar lopen (zoals bij grote tentoonstellings- en stationshallen). • Bouwwerken met de bestemming publieksfunctie (bijv. onderwijsgebouwen stadions, concerthallen, tribunes), waarbij in geval van bezwijken meer dan 500 personen gelijktijdig gevaar lopen. • Gebouwen met verminderd zelfredzame personen zoals ziekenhuizen, celgebouwen, verpleegtehuizen met 4 of meer bouwlagen. • Gebouwen waar zeer vitale processen worden bestuurd, bijv. verkeersstoren Schiphol, verkeersleidingsgebouw. • Industriegebouwen voor gevaarlijke stoffen en/of processen waarvoor een omgevingsvergunning voor het milieu noodzakelijk is.
CC2	<p>Voor zover niet opgenomen in CC1 of CC3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eengezinswoningen³) met 4 of meer bouwlagen • Woongebouwen hotels en kantoorgebouwen • Onderwijsgebouwen • Winkels • Ziekenhuizen • Openbare gebouwen • Industriegebouwen waarvoor noot a niet geldt of met 3 of meer bouwlagen • Parkeergarages
CC1	<ul style="list-style-type: none"> • Eengezinswoningen met 1, 2 of 3 bouwlagen • Landbouwbedrijfsgebouwen • Tuinbouwkassen • Industriegebouwen met 1 of 2 bouwlagen

De noodzakelijke diepgang van toetsing en toezicht en de mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de private borger hangen samen met deze proportionaliteit. Enerzijds is onafhankelijkheid door het bevoegd gezag in het huidige stelsel ook niet altijd verzekerd als gevolg van economische of politieke belangen etc. Daarnaast is in het overgrote deel van de gemeenten toetsing en toezicht op veel voorkomende kleine bouwwerken al dermate beperkt, dat het voldoen aan het Bouwbesluit reeds de facto wordt overgelaten aan private borging. In een professionele overheidsorganisatie met gedecentraliseerde bevoegdheden op afstand van het politieke bestuur is onafhankelijkheid niettemin in beginsel beter opgelost dan wanneer de toetsers of toezichthouder werkzaam is voor de opdrachtgever van het bouwwerk of in persoon samenvalt met de verantwoordelijke voor ontwerp en/of uitvoering. Daar waar de gemeente zelf bouwheer of participant is blijkt de taak van het gemeentelijk bouwtoezicht vaak het meest onder druk te staan.

In het aangehaalde rapport van SBK uit juli 2012 is het tweede criterium van BZK – “wie is verantwoordelijk” – uitgewerkt in twee sub-criteria, waarvan er één is benoemd als “Onpartijdigheid/onafhankelijkheid”. Dit is als volgt nader uitgewerkt:

- 1^e De onpartijdigheid / onafhankelijkheid van betrokken partijen wordt geborgd.
- 2^e Het eindresultaat van de beoordeling wordt niet door belanghebbenden beïnvloed.
- 3^e De resultaten van controles en beoordelingen moeten voor alle contractueel betrokkenen bij het bouwproject alsmede voor de toekomstig eigenaar/gebruiker openbaar zijn.

In de toepassing op de gevolklassen wordt dit sub-criterium echter alleen volledig toegepast op gevolgklasse ‘hoog’ en gedeeltelijk op gevolgklasse ‘midden’. Bij meer dan 80 % van het aantal bouwwerken (de laagste gevolgklasse. Let wel: dat is veel minder dan 80 % van het bouwvolume in geld of kubieke meters!) kan volgens de opstellers sprake zijn van “een slager, die zijn eigen vlees keurt”.

Denkbaar is, dat *fine-tuning* qua risicoprofiel⁸ het vermeende knelpunt van ontoereikende onpartijdigheid / onafhankelijkheid grotendeels opheft, doordat bij een realistisch risicoprofiel de lat voor risicovolle bouwwerken ook voor dit (sub-) criterium proportioneel hoger moet worden gelegd. Maar verder is dit vooral een zaak van adequate klachtenregeling, controles en sanctietoepassing binnen instrumenten voor private borging in de gevolgklasse 'laag'. Als in een instrument ernst wordt gemaakt met het 2^e en 3^e punt uit de vorige alinea, kan het 1^e punt minder gewicht krijgen. Op voorwaarde van een effectieve koppeling tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid – iets wat in het huidige stelsel nu juist ontbreekt – kan deze wijze van “vleeskeuring” per saldo beter uitpakken voor de bouwkwiteit.

De mate van onafhankelijkheid staat in verhouding tot proportionaliteit (zie 2.4) en sancties. Hier hoort hier het principe bij dat de Commissie Dekker in 2008 als volgt omschreef: “*Kaderstellende voorschriften, die ruimte bieden voor vertrouwen aan de bouwpartners, mogen niet leiden tot vrijblijvendheid. Wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, moet de overheid sancties kunnen opleggen.*” Ofwel: “*high trust, high penalty*”.

Slotopmerking:

Veel (maar niet alle) gemeentelijke afdelingen BWT en ook gemeentebesturen zien het intensief begeleiden van niet-professionele bouwers – zelfbouwers, klussers – als hun taak. Dit is echter een veel te ruime uitleg van de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Woningwet (Wabo art.5.1), waarmee het bevoegd gezag in feite het speelveld van private adviseurs en bouwbedrijven betreedt, welke inzet wordt bekostigd uit algemene middelen of via ‘kruissubsidiëring’ uit legesopbrengsten. De tegenwerping dat deze kosten juist de reden zijn waarom gemeenten zich hier een rol toekennen bevestigt het betreden van een privaat domein. Het invoeren van private kwaliteitsborging in de bouw is een reden te meer voor de overheid om dit domein te verlaten. Met deze benadering is de betaalbaarheid voor de zelfbouwers en klussers niet opgelost, maar dat is een vraagstuk van andere orde in vergelijking tot het borgen van de bouwkwiteit.

Het gaat bij deze stelselwijziging om de voorzieningen, die de plaats innemen van de huidige taken van het bevoegd gezag ten aanzien van het Bouwbesluit: toetsing en toezicht inzake de bouwtechnische voorschriften. De categorie bouwers die hier wordt belicht, zal door de stelselwijziging waarschijnlijk worden geconfronteerd met hogere kosten. Dat onbedoelde effect kan echter worden voorkomen door te werken met vooraf geaccordeerde standaardoplossingen en door verdere verruiming van het vergunningvrije bouwen. Ook daarbij moet worden voldaan aan de technische voorschriften uit het Bouwbesluit. Als partijen, die in het nieuwe stelsel geautoriseerd zijn voor de toepassing van toegelaten instrumenten ook in dit segment van de bouwproductie werkzaam zijn, maar daar aantoonbaar het Bouwbesluit niet of onjuist hanteren, moet dit wel worden aangetekend op hun ‘conduitestaat’ en zo nodig aanleiding geven tot sancties.

⁸ Een mogelijke oplossing is om bij de indiening van de vergunningaanvraag de keuze van het toe te passen instrument te onderbouwen met een korte **risicoanalyse** van het onderhavige bouwwerk. Dat kan voor het overgrote deel van de bouwproductie in een min of meer gestandaardiseerde vorm, maar bij meer complexe bouwwerken en meer complexe bouwlocaties (qua ondergrond, belendingen, bereikbaarheid, etc.) is een gerichte afweging wenselijk. Het kan echter niet de bedoeling zijn om daarover gedetailleerde discussies tussen aanvrager en bevoegd gezag te voeren. Ook de keuze van het juiste instrument is in het nieuwe stelsel een private verantwoordelijkheid. Als het bevoegd gezag twijfelt aan de juiste keuze, mag dat uiteraard worden gemeld aan de aanvrager, maar het is alleen een weigeringsgrond als een instrument wordt voorgesteld dat apert en aantoonbaar te licht is voor het bouwwerk in kwestie. In dat geval wordt ook de Toelatingsorganisatie geïnformeerd.

Hoofdstuk 3 Draagvlakontwikkeling en communicatie

Hoewel de bevindingen uit mei 2008 van de Commissie Fundamentele verkenning bouw onder voorzitterschap van mevrouw Dekker en het vervolg daarop via de kabinetsplannen van de kabinetten Rutte I en II de seinen op groen zetten voor private kwaliteitsborging in de bouw en diverse voorvechters van deze ontwikkeling al zeker een jaar of vijftien hun boodschap verkondigen, is zeker nog geen sprake van voldoende draagvlak voor de beoogde stelselwijziging bij alle betrokken partijen. De ontwikkeling van draagvlak en het informeren van betrokken partijen maakt dan ook logischerwijs deel uit van de werkzaamheden van de kwartiermakers. Vooraf moet de vraag worden beantwoord wat eigenlijk moet worden verstaan onder 'voldoende draagvlak'. Hierbij vallen per doelgroep / geleding verschillende signalen te onderscheiden, waaraan telkens op eigen wijze aandacht moet worden besteed. Als aanloop daar naartoe enige aandacht voor deze signalen.

3.1 De bouwconsument als 'vergeten' betrokkene

De Kamerbrief van november 2013 schenkt veel aandacht aan het belang van de bouwconsument, maar de vertegenwoordigers van de categorie eindgebruikers van bouwwerken (huurders, kopers) beschouwen zich als 'vergeten' groep in de aanloop van de stelselwijziging. Dat is een vreemde paradox die het waard is om bijzondere aandacht te krijgen in de (draagvlak-)ontwikkeling. Doel daarvan moet zijn, dat eindgebruikers zelf het vertrouwen krijgen, dat de verandering in hun belang is en dat hun opmerkingen en vragen over het onderwerp serieus worden genomen door ministerie en kwartiermakers.

Formeel kan het verwijt te zijn 'vergeten' worden weerlegd door te wijzen op herhaalde agendering en bespreking van de private kwaliteitsborging of aspecten daarvan in gremia als OPB en JTC, waarin ook organisaties van gebruikers van bouwwerken een plek hebben. Denk aan Woonbond, Vereniging Eigen Huis, VAC-punt Wonen, Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad, maar ook VNO/NCW en MKB waar het om bedrijfsgebouwen gaat. Echter, kijkend naar de verschillende onderzoeken en adviezen, zoals de 'Routekaart' is het inderdaad opvallend, dat de niet-professionele consumenten daarbij niet actief zijn betrokken.

Het is overigens ook in andere trajecten lastig gebleken om opdrachtgevers en eindgebruikers actief bij dergelijke onderwerpen te betrekken. Buiten professionele opdrachtgevers als Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst of ontwikkelaars verenigd in Aedes of Neprom zijn de meeste opdrachtgevers namelijk 'once-in-a-lifetime' of nog minder vaak in deze rol. Als eindgebruiker hebben zij meestal niet direct te maken met architect en aannemer, maar met het bedrijf, waarvan zij hun vastgoed kopen of huren. Daardoor is het proces van bouwvoorbereiding en -realisatie te ver van hun bed en te incidenteel om zichzelf massaal als bouwconsument te identificeren en te manifesteren. Niettemin, alleen al vanwege het prominente belang dat ook de minister aan deze categorie toekent en de onmiskenbare gevolgen die de stelselwijziging ook voor hen met zich meebrengt of kan meebrengen, vergt de eindgebruiker in de (draagvlak-)ontwikkeling meer aandacht dan tot nu toe.

Naast de wenselijke en noodzakelijke actieve deelname van consumentenorganisaties in het nu te starten proces van voorbereiding en uitvoering – zoals geschetst onder 2.2 – vergt deze constatering bijzondere aandacht voor de bouwconsument in het op te stellen communicatieplan, dat onder 3.7 wordt genoemd.

3.2 Weerstand bij het bevoegd gezag

Een groot deel van het publieke bestuur en management heeft de afgelopen jaren al dan niet aarzelend de gedachtegang van de commissie Dekker gevolgd, dat private borging als alternatief voor publieke borging diverse voordelen heeft. Organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Brandweer Nederland en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland zijn echter

van mening, dat in het meer recente vervolg daarop, in het bijzonder de Kamerbrief van 27 november 2013, een behoorlijke respons ontbreekt op hun eerdere kritische kanttekeningen en dat er te weinig is gedaan met hun suggesties en voorstellen. In hun achterban is bovendien sprake van een soort schrik-effect dat het na jaren stilte⁹ nu kennelijk menens is.

Een ander gegeven is, dat bestuurders en vooral managers zich terdege realiseren, dat veel van hun medewerkers zeer bezorgd zijn over de effecten van de privatisering. Die bezorgdheid is gelaagd, maar mag niet worden afgedaan met uitsluitend zorgen om het verlies van de eigen baan. Zeker in een tijd waarin de werkgelegenheid zowel bij de overheid als in de bouwsector er slecht voorstaat, is dat overigens een heel begrijpelijke en te respecteren zorg.

Er is daarnaast ook oprechte zorg over de vraag of de private kwaliteitsborging in brede zin wel zal leiden tot verbetering van de bouwkwaliteit. Sterker nog: de vrees voor verslechtering is in sommige kringen manifest aanwezig. Dat heeft te maken met de negatieve ervaring van veel mensen in het vakgebied dat te veel private partijen in de bouw het niet erg nauw nemen met het naleven van het Bouwbesluit en met bouwkwaliteit in het algemeen. Zij zien in hun dagelijkse praktijk dat veel bouwers zich verschuilen achter het gemeentelijk bouwtoezicht. Hun eigen rol zien ze deels als het vaak nog net op tijd fouten signaleren en voorkomen van erger; meestal in stilte, zonder daadwerkelijke bestuursdwang. En soms moeten ze in het stof bijten, als hun bestuurders geen rechte rug tonen. Frustratie daarover speelt ook een rol. Ook het feit dat bouwfouten bij het ABC-meldpunt vooral door BWT'ers werden gemeld en de hoge percentages faalkosten in de bouw worden aangevoerd als bewijs van de gebrekkige kwaliteitsborging. Dit laatste is overigens ook te zien als bewijs van het tegendeel, zij het op het verkeerde moment in het bouwproces.

Voor zover er bij deze doelgroep een beeld is van de praktijk van "gecertificeerde" werkzaamheden, is dat vaak gebaseerd op de praktijk van asbestverwijdering. Een sector, waarin ernstige missers aan de orde van de dag zouden zijn zonder dat sprake is van adequate sancties. Het gaat er in dit hoofdstuk niet in de eerste plaats om of die beeldvorming terecht is, maar vooral om het imago van privatisering als gegeven, waarmee rekening gehouden moet worden in de communicatie. Daarbij is het overigens wel van essentieel belang om te zorgen dat aantoonbare tekortkomingen in andere domeinen worden voorkomen in het stelsel, dat voor de bouw wordt ontwikkeld.

Hier staat tegenover, dat veel private partijen klagen over gebrek aan professionaliteit, vakkennis en realiteitszin bij BWTers. Zij zien de publieke bemoeienis met hun eigen werk als dubbel werk, onnodige bureaucratie zonder meerwaarde en dus kostenverhogend en vertragend. Beide beelden van 'de ander' bevatten elementen van waarheid maar zijn toch vooral karikaturen van de werkelijkheid, die niet helpen om te komen tot verbetering van de bouwkwaliteit en de borging daarvan. Intussen is echter de ontmanteling van het gemeentelijk bouwtoezicht al enige jaren gaande als gevolg van bezuinigingen op de algemene middelen en teruglopende legesinkomsten. Die laatste waren vooral het gevolg van de recessie in de bouw en de verruiming van het vergunningvrije (en dus legesvrije) bouwen. De inkomstendaling was echter veel groter dan de afname van het pakket aan werkzaamheden, mede als gevolg van de geringe politieke interesse voor het BWT. Sommige gemeentebesturen versnelden daarnaast de inkrimping van BWT in het perspectief van ofwel het spoor Mans: regionalisering, dan wel het spoor Dekker: privatisering, terwijl de RUD-vorming in de aanloop juist extra geld kost en de private kwaliteitsborging nog moet komen.

Voor een goede overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel is niettemin de volle medewerking van het gemeentelijk bouwtoezicht hard nodig. In meerdere opzichten: overdracht van specifieke kennis en kunde met betrekking tot toetsing en toezicht, herschikking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ontwikkelen van nieuwe vormen van afstemming over vooroverleg,

⁹ Het rapport van de Commissie Dekker dateert van mei 2008. De achtereenvolgende ministers Vogelaar, Van der Laan en Van Middelkoop deden er niets mee. De brief van minister Donner van BZK d.d. 15 december 2011 was het eerste echte teken dat er iets ging veranderen en de brief van 27 november 2013 geeft daaraan nu een vervolg en nadere invulling.

proactieve¹⁰ vergunningverlening, handhaving, oplevering, (bestuurlijke) respons op calamiteiten, etc. Daarnaast kan mogelijk ook de overstap van personeel van publieke naar private organisaties een positieve bijdrage aan de transitie leveren. Zowel met het oog op het welslagen van de stelselwijziging als in het belang van het gemeentelijk BWT-personeel is het cruciaal hen in de ontwikkeling van draagvlak te betrekken. Op deze wijze dragen zij zowel bij aan de professionalisering van zichzelf als van de private partijen in hun nieuwe rollen, zoals ook aanbeveling 7 van de Commissie Dekker vraagt: “Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen”

3.3 Geen brede interesse bij private partijen

De brancheorganisaties en diverse voorlopers aan private kant hebben de afgelopen jaren met klem gepleit voor het introduceren van private kwaliteitsborging. Bij een groot deel van hun achterban – de kleinere bureaus en bouwbedrijven, maar ook de ‘werkvloer’ van grote bedrijven – leeft het onderwerp echter volstrekt nog niet. Bij dit substantiële deel van de achterban van BNA, NL ingenieurs, Bouwend Nederland etc. en bedrijven die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie, zien we ook bij andere veranderingen in de wet- en regelgeving een afwachtende houding. De bedrijfsleiding heeft in drukke tijden de handen vol aan het managen van het dagelijks werk en in slappe tijden zoals nu ligt de nadruk geheel op overleven.

Gevolg hiervan is dat het daadwerkelijk voorbereiden op nieuwe ontwikkelingen pas (te) laat van de grond komt. De geringe opkomst vanuit genoemde sectoren naar het congres over dit onderwerp op 11 december 2013 is wat dat betreft een signaal. Men wacht liever tot het proces van onderzoek en voorbereiding achter de rug is. Voor die tijd heeft men de tijd niet, of het geld niet, of beide. Een groot deel van de achterban beschouwt bovendien het verschuilen achter het gemeentelijk BWT als comfortabel. Het is eenvoudiger om tegen de opdrachtgever te zeggen dat iets niet mag of juist moet van de gemeente dan het zelf te moeten motiveren. En daar waar BWT serieus werk maakt van toetsing en toezicht wordt dat – al dan niet mopperend – ervaren als toegevoegde waarde, die extra zekerheid biedt. Vaak is dat echter schijnzekerheid, zoals de Commissie Dekker al betoogde en ligt de formele verantwoordelijkheid ook in het huidige stelsel al geheel bij de aanvrager / vergunninghouder.

Werken aan draagvlak binnen dit domein is dus een lastige taak. Alle kanalen om deze doelgroep te bereiken zullen moeten worden gebruikt om te zorgen dat er ‘iets’ van de boodschap blijft hangen, maar het echte offensief kan pas beginnen wanneer vaststaat dat het nieuwe stelsel wordt ingevoerd, hoe het precies gaat functioneren, wat er van de betreffende sectoren / bedrijven wordt verwacht en binnen welk tijdpad. De huidige afwezigheid van veruit het grootste deel van de bouw in het debat over de stelselwijziging is geen teken van principiële desinteresse (overigens ook niet van het tegendeel) maar van een pragmatische insteek gericht op het hier en nu draaiend houden van het eigen bedrijf. Het debat en de besluitvorming aan de ‘dames en heren in Den Haag’ en de eigen brancheorganisaties overgelaten.

3.4 Gebrek aan kennis, kunde en kwaliteitsbesef

Een deel van het bouwbedrijfsleven is goed voorbereid door het nu al werken met potentieel toe te laten instrumenten, deelname aan pilots, uitbesteed werk voor gemeenten, etc. Ook is een aantal garantieregelingen al vergevorderd om in hun werkprocessen het voldoen aan het Bouwbesluit te integreren. Maar voor een groot deel van het bouwbedrijfsleven is zowel in de fase van het ontwerp als op de bouwplaats kennis en kunde van het Bouwbesluit volstrekt ontoereikend om met droge ogen te kunnen zeggen dat men er klaar voor is. Wat ervoor komt kijken om zelf de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te dragen voor het voldoen aan dat Bouwbesluit is nog een stap verder. Integraal bouwprocesmanagement ontbreekt veelal in het ontwerp- en

¹⁰ Proactief in de zin van: zodanige kaderstelling, dat de vergunning met behoud van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voorzienbare frictie met Bouwbesluit-eisen aan kan.

uitvoeringstraject (met grote faalkosten tot gevolg). Hier moet bij veel bedrijven nog flink in worden geïnvesteerd. Zoals ook blijkt uit het onderzoek van Spekking C & R naar de motieven van marktpartijen om te kiezen voor private kwaliteitsborging (augustus 2012 i.o.v. ministerie van BZK) wordt integrale kwaliteit bevorderd door gecertificeerde bouwplantoetsing.

De “nieuwe” rol oppakken en tegelijkertijd aan publieke zijde de huidige rol ten aanzien van het Bouwbesluit beëindigen, vraagt in veel gevallen investering in kennis, kunde en attitude ten opzichte van kwaliteit. Het nadeel van hameren op de hier bedoelde investeringen is, dat dit mogelijk het draagvlak eerder verkleint dan vergroot. Investeren in termen van tijd en geld (in een sector waar tijd geld is, en waarin geld momenteel zeer schaars is) maakt het niet aantrekkelijker om deze stap te zetten. Net doen of er niks aan de hand is en de bouw de huidige rol van BWT naadloos kan overnemen is echter een onjuiste voorstelling van zaken, die de introductie van het nieuwe stelsel aanzienlijk kan bemoeilijken.

Draagvlakontwikkeling ter bestrijding van dit fenomeen zal grotendeels synchroon lopen met het onder 3.2 geschetste continu informeren van de doelgroep en een gerichte, intensieve campagne relatief kort voor de invoering. Daar bovenop moeten tegen die tijd scholingsprogramma's beschikbaar zijn om kennis en kunde op peil te brengen en te werken aan de vereiste professionaliteit. Dit laatste sluit nauw aan bij aanbeveling 7 van de Commissie Dekker, zoals geciteerd aan het slot van 3.1. Hierbij moet vooral niet worden vergeten, dat veel kleine bedrijven op het gebied van ontwerp en uitvoering niet zijn aangesloten bij brancheorganisaties en dus op andere wijze zullen moeten worden bereikt.¹¹

3.5 Draagvlakontwikkeling: uitleggen en luisteren

Uit het voorgaande wordt duidelijk wat de doelen en doelgroepen van de draagvlakontwikkeling zijn en ten dele wat de inhoud van deze inspanning moet zijn. Het antwoord op de vraag hoe daaraan gestalte te geven is op het eerste gezicht eenvoudig:

- door betrokkenen goed te informeren over de doelstellingen en de uitwerking van de beoogde stelselwijziging en de mogelijke gevolgen daarvan voor hen;
- door hun respons op deze informatie, eigen ideeën daarover, vragen en opmerkingen, gevraagde en ongevraagde inbreng serieus te nemen en te betrekken in de verdere uitwerking van het stelsel; (dit wil niet zeggen dat deze inbreng altijd letterlijk moet worden overgenomen in het ontwerp; een goed onderbouwde afwijzing van een suggestie kan even waardevol zijn als de suggestie zelf);
- door hen op het juiste moment, dat in overleg met hen per doelgroep kan worden vastgesteld, de juiste hulp te bieden in de vorm van detailinformatie, overdracht van kennis en kunde, mogelijke participatie in pilots, etc.

Deze inspanningen moeten zowel door de kwartiermakers als door het ministerie van BZK in goede onderlinge afstemming worden geleverd. Incidenteel kan ook een beroep op de minister (voor Wonen en Rijksdienst) noodzakelijk zijn. De middelen die ingezet zullen worden zijn divers. Naast de al genoemde overlegstructuur met opdrachtgever, stuurgroep, diverse geledingen en ministerie kan het nodig of wenselijk zijn ook anderen daarbij te betrekken. Bijeenkomsten op verschillende schaalniveaus zijn een goed middel om de kring van ingewijden te verbreden. Dat kunnen thematische bijeenkomsten zijn, zoals het specifieke congres van 11 december 2013 op landelijke of regionale schaal, maar ook valt te denken aan het vervullen van spreekbeurten of deelnemen aan panels in bijeenkomsten van relevante brancheorganisaties e.d.

¹¹ De kans bestaat dat juist brancheorganisaties komen met erkenningsregelingen, die als instrument kunnen worden toegelaten. Dit laat onverlet, dat ook niet bij deze organisaties aangesloten professionals adequaat moeten worden geïnformeerd over de stelselwijziging en de gelegenheid moeten krijgen om hun visie in te brengen. Professionaliteit en lid zijn van zo'n organisatie is op dit moment geen onlosmakelijk koppel.

Daarnaast is het van belang om zowel als kwartiermakers als vanuit het ministerie van tijd tot tijd gerichte actuele informatie naar buiten te brengen over de voortgang van de voorbereiding en implementatie van het nieuwe stelsel via eigen websites (rijksoverheid.nl resp. insituutbouwkwiteit.nl), eventuele nieuwsbrieven, media van relevante brancheorganisaties, en bij voorbeeld het tijdschrift "Bouwregels in de Praktijk"¹². Van belang is daarbij ook een ideeënbus of dergelijke te openen, waar geïnteresseerden met hun suggesties, vragen en opmerkingen terecht kunnen.

3.6 Wat is er al gedaan?

Na voorbereidende gesprekken in de zomer van 2013 zijn de kwartiermakers in de loop van oktober 2013 van start gegaan met hun verkennende werkzaamheden. Tot nu toe hebben zij, al dan niet gezamenlijk met het ministerie, overleg gevoerd over doelen en vormgeving van de stelselwijziging en over het procesontwerp met diverse organisaties en personen uit het veld, zoals de consumentenorganisaties, brancheorganisaties van professionele opdrachtgevers en bouwers, en van het bevoegd gezag plus adviseurs. Ook is de Kamerbrief van november 2013 deels tot stand gekomen na advies vanuit het OPB waarin de gehele Nederlandse bouwwereld is vertegenwoordigd.

Voorlopige hoogtepunt in de afgelopen maanden was het congres over de private kwaliteitsborging op 11 december 2013 in Bussum met minister Blok als openingsspreker, en een actieve rol voor de drie kwartiermakers. Dit congres was met bijna 500 bezoekers zeer goed bezocht, ondanks de verkeerd gekozen titel "De privatisering van het bouwtoezicht". Misschien heeft die titel juist bijgedragen aan de hoge opkomst: ruim de helft van de congresbezoekers is direct of via inhuur of detachering werkzaam in het gemeentelijk bouwtoezicht. Deze categorie werd niet als de voornaamste doelgroep gezien door de organisatoren: dat zouden juist de ondernemers uit het private bouwbedrijfsleven moeten zijn, maar die vormden een minderheid, zoals onder 3.2 al is gesignaleerd. De congresstitel leek echter regelrecht gericht tegen het 'bestaansrecht' van de prominent aanwezige groep bezoekers.

Ook het rondetafelgesprek met de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst op 12 december 2013, een dag na het congres, kreeg veel aandacht. Bij de ronde met experts zat één van de kwartiermakers aan tafel. Zowel zijn inbreng daar als deze rapportage over de verkenningsfase vormen een opmaat voor het Algemeen Overleg dat deze Kamercommissie naar verwachting begin 2014 zal hebben met de minister. Jammer genoeg waren slechts enkele Kamerleden aanwezig. De meesten van hen zijn generalisten voor wie het onderwerp de bouwregelgeving in brede zin en de toepassing daarvan een complexe materie is en bovendien één van de vele onderwerpen op hun agenda. De kwartiermakers zijn graag bereid de Kamer bij te staan met uitleg en advies, zodat zij zich goed kunnen voorbereiden op het overleg met de minister hierover naar aanleiding van diens recente Kamerbrief en de vervolgstappen.

Niet alleen de kwartiermakers zelf zijn aan de slag gegaan, ook zijn enkele pilots gestart of in voorbereiding (zie 4.4) en natuurlijk mogen de inspanningen van degenen die de afgelopen jaren uit eigen beweging of in opdracht van het ministerie van BZK adviezen hebben opgesteld of bijeenkomsten hebben georganiseerd over het nieuwe stelsel als totaliteit of onderdelen daarvan niet onvermeld blijven. Niet alles wat onder deze opsomming kan worden verstaan heeft in positieve zin bijgedragen aan de ontwikkeling van draagvlak, maar per saldo kunnen ook zeer kritische bijdragen en de respons daarop vanuit het ministerie en in het vervolg van het kwartiermakerswerk helpen om het draagvlak solide te maken. Met gladdere verkooppraatjes is op den duur niemand gediend, maar wel met een – te midden van alle belangen – optimaal functionerend stelsel.

¹² Zowel de drie kwartiermakers als de projectleider 'Borgen' van het ministerie van BZK maken deel uit van de redactieraad van deze uitgave van BIM media (vh. Sdu), die in 2014 waarschijnlijk de naam "Bouwkwiteit in de praktijk" zal krijgen.

3.7 Wat moet er nog worden gedaan?

Uit de voorgaande onderdelen van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat draagvlakontwikkeling met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw een complexe en omvangrijke opgave is. De kwartiermakers zijn er zich van bewust, dat zij in de eerste plaats inhoudelijk deskundig zijn op het gebied van de bouwregelgeving en de toepassing daarvan. Draagvlakontwikkeling vergt minimaal communicatie met de verschillende doelgroepen. Dat is een vak apart, waarvoor een beroep op deskundigen moet worden gedaan. Daarom zal als eerste vervolgstap een **communicatieplan** worden opgesteld dat parallel aan fase 1 en 2 moet worden uitgevoerd. Dit hoofdstuk biedt op z'n minst een opsomming van aandachtspunten, die in dat communicatieplan aan de orde moeten komen. Het communicatieplan zal in nauwe samenwerking met BZK worden opgesteld, waarbij de taakverdeling nadrukkelijk aan de orde zal moeten komen .

Hoofdstuk 4 De concept-opzet voor het vervolg

4.1 Overwegingen vooraf

De taak van de kwartiermakers voor de eerste stap na de verkenningsfase is door BZK in de subsidiebeschikking geformuleerd als doel van het project:

- “1. *Het uitwerken van de organisatiestructuur van de Toelatingsorganisatie in oprichting voor het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoogde stelsel voor private kwaliteitsborging.*
2. *Draagvlak realiseren voor het in te voeren stelsel van private kwaliteitsborging.*”

Letterlijk luidt deze taakstelling niet anders dan die conform de voor de verkennende fase 0 aan het Instituut voor Bouwkwiteit (de rechtspersoon van waaruit de kwartiermakers opereren) verstrekte subsidie. Feitelijk gaat het om het vervolg op de uitgevoerde verkenning, waarbij tevens een rol speelt, dat halverwege de verkenningsfase op 27 november 2013 de minister zijn beleidsvoornemens op dit onderwerp kenbaar maakte via een brief aan de Tweede Kamer. Die brief en deze rapportage vormen de belangrijkste ingrediënten voor nadere invulling van dit vervolg.

De kwartiermakers beperken zich wat het eerste deel van de taakstelling betreft tot het ontwerp van de Toelatingsorganisatie, zodanig dat deze na besluitvorming over het ontwerp kan worden opgericht en ingericht. Dit betekent:

- de organisatiestructuur zelf (taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden);
- de formatieve invulling daarvan, inclusief vereiste competenties en vakkennis (met onderscheid tussen minimaal benodigde vaste kern en flexibele schil),
- de aansturing inclusief de rol daarin van het ministerie van BZK en de betrokkenheid van andere organisaties en instellingen,
- de rapportageplicht aan de verantwoordelijk minister,
- de benodigde middelen,
- en de mogelijke financiering daarvan.

Het tweede deel van de taakstelling laat zich lastiger afbakenen. Uit de verkenning in hoofdstuk 3 blijkt dat de draagvlakontwikkeling een lastige en veelvormige klus kan zijn, waaraan de kwartiermakers een bijdrage kunnen en zullen leveren. Zij kunnen dit echter niet alleen en het welslagen is niet verzekerd. De beste garantie dat het draagvlak er komt, zowel bij degenen die het werk moeten doen als bij degenen die daarvan de gevolgen ondervinden, is uiteraard dat de eerste categorie goed werk gaat afleveren. Dat wil zeggen dat de bouwkwiteit daadwerkelijk wordt geborgd door private partijen, op tenminste het zelfde niveau als in het huidige stelsel en bij voorkeur beter. Dit vertrouwen zal echter in de breedte slechts geleidelijk ontstaan vanaf het moment dat het nieuwe stelsel daadwerkelijk wordt ingevoerd.

Voor dat het zover is moet er een voldoende vertrouwensbasis aanwezig zijn in brede kring om deze stap te kunnen zetten. Daaraan kunnen ook anderen bijdragen. Hierbij valt te denken aan de verschillende geledingen, die in het procesontwerp worden genoemd en hun brancheorganisaties, en natuurlijk ook van het ministerie van BZK en de verantwoordelijk minister. De kwartiermakers zullen signalen die zij in het kader van hun werk en communicatie daarover opvangen zo nodig onder de aandacht van de minister brengen. Deze signalen kunnen immers de volle breedte van de stelselwijziging betreffen en dus niet uitsluitend betrekking hebben op het ontwerp van de Toelatingsorganisatie.

Een bijzonder aspect is in dit verband de duale overgangsfase. De door de minister voorgestane oplossing, zoals verwoord in de Kamerbrief van 27 november 2013, laat de keus om het voldoen aan de Bouwbesluit-eisen privaat of publiek te borgen over aan de aanvrager van de benodigde omgevingsvergunning. Tegen deze keuze zijn al van diverse kanten bezwaren aangetekend. Omdat

het gaat om een keuze met consequenties die nadelig kunnen zijn voor het functioneren van en vertrouwen in het nieuwe stelsel zullen de kwartiermakers zo nodig gevraagd of ongevraagd het ministerie op dit punt adviseren. Dat zal zich ook bij andere onderwerpen voordoen.

4.2 Concept-opzet fase 1, eerste doel

De taak van de kwartiermakers voor fase 1 heeft betrekking op de beide doelen, genoemd in de beschikking, die onder 4.1 is genoemd. Met betrekking tot het eerste doel – het opstellen van een advies waarin het ontwerp van de organisatiestructuur van de Toelatingsorganisatie is uitgewerkt – bestaat de taak uit de volgende componenten:

- a. de organisatiestructuur zelf, zowel van de Toelatingsorganisatie als uitvoeringsorgaan, als de aansturing daarvan en de verantwoording daarover;
- b. de onafhankelijkheid van de beslissingsbevoegden en adviseurs van de organisatie, waarover onder 4.2.1 enkele opmerkingen volgen;
- c. de door de organisatie toe te passen beoordelingscriteria voor het toelaten en monitoren van instrumenten voor private kwaliteitsborging in de bouw;
- d. de PIOFACH-functies¹³ van de nieuwe organisatie op hoofdlijnen, al dan niet in combinatie met andere rollen.

Vooraf de onder c. genoemde component – feitelijk het belangrijkste gereedschap van de organisatie – vergt nauwe afstemming met het ministerie van BZK, vanwege de aansluiting op de wet- en regelgeving en vooral omdat de toelatingseisen zelf wettelijk worden vastgesteld. Ook bij de andere componenten is afstemming nodig, maar dan meer gericht op de rol van BZK zelf ten aanzien van aansturing en verantwoording en verder in het vinden van de juiste balans tussen robuustheid en proportionaliteit, voorkomen bureaucratie en borgen slagvaardigheid, etc.

27

In hoofdstuk 2 is al aangegeven, dat de randvoorwaarden en taken die worden genoemd in bijlage 1 bij deze rapportage de belangrijkste input voor het ontwerp vormen samen met aanbevelingen en aandachtspunten uit een aantal brondocumenten zoals de genoemde Kamerbrief, deze rapportage, de 'Routekaart' van de Actieagenda Bouw, het visiedocument 'Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is' van de VBWTN en het advies 'Verder na Dekker' van het Expertisecentrum Bouwregelgeving. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar www.instituutbouwkwiteit.nl/informatie-over-private-kwaliteitsborging/ plus de aanvullingen in bijlage 4. Uit deze brondocumenten zal een eerste schetsontwerp worden samengesteld, dat met de verschillende geledingen en de Stuurgroep zal worden besproken en vervolgens stapsgewijs in overleg met de opdrachtgever zal worden aangepast en doorontwikkeld.

Voor de Toelatingsorganisatie herhalen we volledigheidshalve de criteria, die in hoofdstuk 2 en bijlage 1 zijn genoemd en verwijzen naar de daarbij geplaatste kanttekeningen:

De Toelatingsorganisatie:

- I. is volstrekt onafhankelijk georganiseerd van de bouwsector;
- II. is deskundig en gezaghebbend;
- III. is beperkt van omvang en slagvaardig.

Voor toelating en monitoring van instrumenten wordt – onder verwijzing naar 2.3 – in elk geval aan de volgende criteria gedacht, deels reeds eerder door BZK geformuleerd:

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

¹³ PIOFACH is een acroniem waarmee alle relevante bedrijfsvoeringselementen worden bedoeld: Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.

3. Het moet duidelijk zijn wie aansprakelijk is indien blijkt dat het bouwwerk onverhoopt niet aan de voorschriften voldoet.
4. Een instrument richt zich op het volledige bouwwerk op de bouwlocatie en binnen de kaderstelling van de omgevingsvergunning voor zover deze is verkregen.
5. Een instrument is proportioneel qua diepgang en onafhankelijkheid al naar gelang de risico's die zijn verbonden aan het bouwwerk, waarop het wordt toegepast.

Als een instrument is toegelaten moet dit voor zowel opdrachtgevers als bevoegd gezag snel te achterhalen zijn met inbegrip van de proportionele toepassingsbandbreedte van het instrument (welke risicocategorie, etc.) evenals het antwoord op de vraag welke bedrijven of personen gerechtigd zijn met een bepaald toegelaten instrument te werken. Het idee is hiervoor een centrale openbaar toegankelijke database in te richten, waarvan de content wordt beheerd door de Toelatingsorganisatie, gevisualiseerd in het organigram (bijlage 8). Dit beheer kent twee niveaus:

- I. De Toelatingsorganisatie voert zelf in welke instrumenten zijn toegelaten en voor welke risicocategorie qua bouwwerken deze toepasbaar zijn, en onder vermelding van eventuele versienummers etc. Ook worden de beheerorganisaties per instrument genoemd met bijbehorende contactgegevens (postadres, e-mail, website, telefoonnummers). Als de toelating van een instrument wordt opgeschort of ingetrokken of het toepassingsgebied wordt gewijzigd, maakt de website van deze database daarvan duidelijk melding.
- II. De beheerders van toegelaten instrumenten voeren – door tussenkomst van de Toelatingsorganisatie – in welke bedrijven of personen gerechtigd zijn deze instrumenten toe te passen, c.q. wanneer een bedrijf of persoon niet langer daartoe gerechtigd is. Ook leveren zij de mutaties aan (qua toepassingsgebied, versiebeheer, etc.) van de instrumenten die zij beheren.

De database kan als zoektermen hebben: de instrumenten, de risicocategorieën, de beheerders en de gerechtigden tot toepassing. Op deze manier kan het bevoegd gezag zowel in de duale periode als wanneer private kwaliteitsborging volledig zou zijn ingevoerd op eenvoudige wijze vaststellen of het in de aanvraag voorgestelde instrument is toegelaten, of het toepasbaar is voor het bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd of verkregen en of de toepasser gerechtigd is met dit instrument te werken. Ook voor opdrachtgevers en derden-belanghebbenden is zo'n laagdrempelig en transparant systeem een noodzakelijke voorziening.

4.2.1 Onafhankelijkheid

Over het criterium 'onafhankelijkheid' (I), dat door BZK is geformuleerd voor de Toelatingsorganisatie, merken we het volgende op, deels herhalend wat in hoofdstuk 2 is betoogd. 'Volstrekt onafhankelijk van de bouwsector' is een eis, waaraan in de relatieve kleinschaligheid van ons land in letterlijke zin niet kan worden voldaan zonder dat dit leidt tot spanning met criterium II: deskundig en gezaghebbend. Op het domein van de organisatie zal gezaghebbendheid moeten zijn gebaseerd op zowel deskundigheid als onafhankelijkheid. Hier gaat het er vooral om dat betrokkene geen banden heeft of onder invloed staat van de onder toezicht gestelden¹⁴. Het kan gaan om formele banden, maar ook bijvoorbeeld om financiële banden of andere relaties, die de vrijheid van beslissingen van de toelatingsorganisatie kunnen beïnvloeden. De rol en positie van betrokkenen zullen volledig transparant moeten zijn.

Dit criterium geldt zowel voor de beslissingsbevoegde functionarissen binnen de organisatie voor toelating en monitoring als voor degenen die in dienstverband of als extern adviseur worden betrokken bij het beoordelen van ter toelating voorgedragen instrumenten, het uitvoeren van audits

¹⁴ In de context van de Toelatingsorganisatie zijn "onder toezicht gestelden": de beheerorganisaties van toe te laten en te monitoren instrumenten en **indirect** de bedrijven en personen, die deze instrumenten toepassen in hun werk ten behoeve van de private kwaliteitsborging in de bouw.

en 'reality checks' en het opstellen van rapportages over deze werkzaamheden onder de vlag van de organisatie. Bij aanstelling is volstrekte transparantie over dit aspect vereist, waarbij zowel het arbeidsverleden (tot vijf jaar voor aanstelling) als de actualiteit in kaart wordt gebracht. Na aanstelling krijgt de noodzakelijke transparantie vervolg via een meldingsplicht, die geldt voor elke mutatie in omstandigheden die de onafhankelijkheid ten opzichte van de onder toezicht gestelden kunnen beïnvloeden. Daarbij is het adagium "bij twijfel niet inhalen" van toepassing: wie niet zeker weet of een bepaalde relatie vraagtekens kan oproepen omtrent onafhankelijkheid of onpartijdigheid, meldt deze bij voorbaat bij de leidinggevende.

De benoeming van de leiding van de organisatie en de raad van toezicht gebeurt door de regering op voordracht uit de genoemde geledingen. De organisatie voert immers een taak uit waarbij het toezicht op het voldoen aan rijksregelgeving (het Bouwbesluit en de criteria voor private naleving daarvan) wordt overgelaten aan de organisatie. De rijksoverheid neemt zelf deel aan de raad van toezicht. De geledingen die deel uitmaken van de onder 2.2 genoemde Stuurgroep maken ook deel uit van de raad van toezicht, waarbij tenminste gedurende de 'duale' overgangsfase ook de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en Brandweer Nederland worden ingeschakeld.

4.3 Concept-opzet fase 1, tweede doel

Met betrekking tot het tweede doel van de werkzaamheden van de kwartiermakers – draagvlak realiseren – is het al genoemde communicatieplan (zie 3.7) van belang. De kwartiermakers nemen daartoe het initiatief, maar het communicatieplan zelf wordt in overleg met hen en met de Stuurgroep opgesteld door deskundigen op dit gebied. De uitvoering ervan zal grotendeels in samenwerking tussen ministerie, kwartiermakers, Stuurgroep en eventuele externe betrokkenen worden verzorgd. Daarnaast staat het procesontwerp geheel in het teken van samenwerking en overleg tussen de kwartiermakers, het ministerie van BZK en de diverse geledingen. Ook langs die weg en via de communicatie daarover wordt gewerkt aan draagvlakontwikkeling. Daarmee wordt niet gewacht tot het communicatieplan gereed is, maar zodra dat laatste het geval is kan sprake zijn van extra focus daarin op bepaalde aspecten of aanpassing van stijl, vorm, diepgang en frequentie.

4.4 Pilots

Zoals eerder aangegeven zal een groot deel van de feitelijke werkzaamheden pas na politieke besluitvorming kunnen worden uitgevoerd. Voor zowel de communicatie / draagvlakverwerving als pilots wordt voorgesteld om besluitvorming niet af te wachten maar vooruitlopend daarop een start te maken respectievelijk door te gaan met de werkzaamheden. Voor de pilots geldt daarbij dat, los van het al dan niet in 2015 invoeren van private kwaliteitsborging, de resultaten zullen bijdragen aan de kwaliteit van de bouw. Vanuit de kwartiermakers zal de komende tijd een aantal pilots worden opgestart en begeleid. Hierbij wordt ook het experiment met het Keurmerk Stichting Garantiewoning meegenomen.

4.4.1 Overzicht pilots

Experiment keurmerk Stichting Garantiewoningen

In de zevende tranche Crisis- en herstelwet is een experiment opgenomen waarbij grondgebonden woningen die voorzien zijn van het keurmerk van de Stichting Garantiewoning niet meer preventief te toetsen aan het Bouwbesluit 2012. Het experiment wordt uitgevoerd in vijf gemeenten: Eindhoven, Den Haag, Delft, Rotterdam en Sint Anthonis. De kwaliteitsborging wordt bij deze woningen uitgevoerd door de drie partijen die het Keurmerk mogen verstrekken: Woningborg, SWK en Bouwgarant. Een eerste bijeenkomst is inmiddels gehouden waarbij vervolgspraken zijn gemaakt over het opstellen van een monitoringsplan, een kostenoverzicht en een beschrijving van de werkzaamheden binnen de kwaliteitsborging.

Het experiment gaat naar verwachting formeel van start per 1 juli 2014. Dit experiment leent zich verder bij uitstek voor een bredere uitrol onder de voorwaarden zoals genoemd in bijlage 5 (*Reikwijdte aannemelijkheidstoets omgevingsvergunning bouwen*). Als dergelijke experimenten starten en leiden tot uitvoeringsgerede bouwplannen voor de invoeringsdatum van de stelselwijziging is daar buiten het experiment nog wel medewerking van het bevoegd gezag als vergunningverlener nodig. Overleg hierover met de gemeente en met de kwartiermakers in een vroege fase van een initiatief is sterk aan te raden.

Nieuwbouw Ziekenhuis

De kwartiermakers zijn door de opdrachtgever van een nieuw te bouwen ziekenhuis benaderd met de vraag of bij die nieuwbouw een pilot mogelijk is. Eerste contact met de gemeente en met (een deel van) de betrokken bouwpartijen is hierover positief. De komende tijd zal een plan worden opgesteld om de vergunningaanvraag – gepland eind 2014 – via private kwaliteitsborging te laten lopen.

“Kleine bouwwerken” gemeente Deventer

De gemeente Deventer werkt samen met een aantal marktpartijen en drie adviseurs (BMS, gBou en CBB) aan een erkenningsregeling voor kleine bouwwerken. De kwartiermakers zijn uitgenodigd om aan te sluiten bij dit proces.

Overige projecten en pilots

Naast de hiervoor genoemde pilots lopen er enkele andere initiatieven en zullen de komende tijd meer partijen worden aangespoord om te komen met pilots en proefprojecten. De kwartiermakers zullen hierbij waar mogelijk deelnemen. Enerzijds om informatie te brengen over private kwaliteitsborging en te sturen op de richting die dat nu ingaat en anderzijds voor het verzamelen van resultaten en inzichten. Ten einde over zoveel mogelijk informatie te kunnen beschikken wordt tevens aangesloten bij onderzoeksprojecten die de komende tijd op dit gebied van start gaan. Het ministerie van BZK wordt verzocht om de kwartiermakers dan ook zo breed mogelijk te betrekken bij en te informeren over projecten die de komende tijd worden gestart. Op dit moment betreft dat, voor zover bekend:

- Legesonderzoek: betrokkenheid al geregeld
- Onderzoek informatiebehoefte consumenten en overheid: wordt gezamenlijk opgepakt door BZK en kwartiermakers
- Handboek Woningbouw: uitvoering gegund aan Arcadis, betrokkenheid kwartiermakers bij klankbord.

4.4.2 Financiering pilots

In de financiering van fase 1 is voorzien in een beperkte inhoudelijke ondersteuning van de kwartiermakers (secretarieel en juridisch). Voor financiële ondersteuning van de pilots zal naar aanvullende financiering moeten worden gezocht. Hierbij wordt gedacht aan evt. resterend budget van het “Bouwteam”.

4.5 Vooruitkijken naar fase 2

Simpel gesteld is fase 2 niets anders dan het uitvoeren van het ontwerp, het resultaat van fase 1. Om te zorgen dat deze uitvoering meteen na de besluitvorming over dat ontwerp van start kan gaan, zullen de kwartiermakers zich in fase 1 grondig bezig houden met de PIOFACH-functies zoals onder 4.2 genoemd. Niet in de laatste plaats met de F van Financiën, waarmee hier niet alleen wordt bedoeld op de financiële huishouding van de organisatie, maar ook op de bron van de financiën. Met

name in fase 2 zelf en gedurende de gehele overgangsfase van het huidige publieke stelsel naar het nieuwe private stelsel is startkapitaal nodig, dat zeker niet voor 100% uit de in bijlage 1 genoemde financieringsbron kan worden verkregen.

De kost gaat voor de baat uit. De Toelatingsorganisatie moet eerst worden opgebouwd in organisatorische en inhoudelijke zin voordat deze zelf inkomen kan genereren. In hoeverre het mogelijk is om op den duur wel geheel zelfvoorzienend te zijn in financiële zin hangt sterk af van de kosten-/kwaliteitverhouding van de te ontwikkelen en toe te laten instrumenten en de resterende publieke taken en de wijze waarop deze worden geborgd en gefinancierd.

In hoeverre de kwartiermakers zelf ook een rol kunnen vervullen in fase 2 en verder volgt uit de besluitvorming over het advies fase 1. In verband met de continuïteit is het aan te bevelen om hen in elk geval bij de start van fase 2 te betrekken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de begeleiding van de pilots en de andere op het moment van advies lopende projecten. Bijlage 2 beschrijft onder “datum 3” een aantal andere stappen waarbij dit zinvol is. Ook de positie van de Stuurgroep moet in fase 2 opnieuw worden bezien. Een mogelijkheid is dat deze blijft bestaan tot het eind van fase 2 of zelfs tot na de evaluatiefase van het nieuwe stelsel. Een andere optie is het omzetten van de Stuurgroep naar Raad van Toezicht of het overdragen van taken aan een nieuwe RvT. Beslissingen hierover zijn niet op korte termijn noodzakelijk; de overgang van fase 1 naar fase 2 is vroeg genoeg om hierover duidelijkheid te hebben.

De stichting Instituut voor Bouwkwiteit heeft zodanig geformuleerde statuten dat een ‘naadloze’ overgang naar de Toelatingsorganisatie in beginsel mogelijk is, maar het is geen vooropgezet doel om daadwerkelijk deze weg te bewandelen. Ook andere oplossingen in de vorm van een nieuwe rechtspersoon of aanhaken bij een andere bestaande rechtspersoon behoren tot de mogelijkheden, nog los van de bijbehorende personele invulling. Niettemin behoort ook in dit opzicht een uitvoeringsplan tot het te presenteren eindresultaat van fase 1.

In bijlage 2 komt het tijdpad aan de orde. De beschikking voor fase 1 biedt de kwartiermakers de ruimte om na deze rapportage meteen door te gaan met hun werkzaamheden. Die beschikking heeft betrekking op de periode van 1 december 2013 tot 1 juli 2014. Naarmate het langer duurt, voordat het Algemeen Overleg tussen de Kamercommissie en de minister voor Wonen en Rijksdienst plaatsvindt en duidelijkheid biedt over het politieke draagvlak voor de ingeslagen koers, moeten echter meer voorbehouden worden ingebouwd, c.q. naderhand bijstellingen worden doorgevoerd. Het is niet uit te sluiten, dat de genoemde einddatum daardoor niet gehaald wordt. De in bijlage 2 genoemde data zijn dan ook taakstellend maar nadrukkelijk afhankelijk van externe factoren waarvan politieke besluitvorming de belangrijkste is.

Bijlage 1 Randvoorwaarden aan een toelatingsorganisatie private kwaliteitsborging

(Drs. B. Dunsbergen, 29 juli 2013)

Deze notitie bevat de randvoorwaarden die vanuit de overheid worden gesteld aan een toelatingsorganisatie voor private kwaliteitsborging. Deze gelden onder voorbehoud van nadere politieke besluitvorming ten aanzien van private kwaliteitsborging in het algemeen en de wenselijkheid van een toelatingsorganisatie voor private kwaliteitsborging in het bijzonder. Beoogd wordt dat de toelatingsorganisatie private instrumenten voor kwaliteitsborging die door marktpartijen worden ontwikkeld toetst op geschiktheid ter borging van de bouwkwaliteit conform het Bouwbesluit 2012, zowel ten aanzien van nieuwbouw als van verbouw.

Organisatie

- De toelatende organisatie:
 - is volstrekt onafhankelijk georganiseerd van de bouwsector;
 - is deskundig en gezaghebbend;
 - is beperkt van omvang en slagvaardig.
- Heeft de volgende taken:
 - het bepalen van criteria die de borging van de bouwkwaliteit bepalen, binnen het Rijksbeleidskader, gekoppeld aan risicoklassen;
 - toelating van borgingsinstrumenten in een stelsel van private kwaliteitsborging;
 - het volgen van borgingsinstrumenten, inclusief het, minimaal gedurende de pilotfase, uitvoeren van *'reality checks'*.
 - sanctioneren (aanpassen, danwel intrekken) van borgingsinstrumenten;
 - organiseren van een beroepsmogelijkheid bij weigering van toelating of intrekken van instrumenten
 - op verzoek, een informatie- en rapportageplicht aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst;
 - het beoordelen van door private partijen aangereikte gelijkwaardige oplossingen en het publiceren van oordelen daarover;
 - het geven van voorlichting.
- Heeft geen bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving, deze bevoegdheid blijft voorbehouden aan de overheid en zal indien nodig door de toezichthoudende organisatie worden ingeroepen.
- Voor zover mogelijk zal bij de invulling van de organisatie worden getracht deze te bundelen met bestaande activiteiten, met inachtneming van de in deze notitie gestelde randvoorwaarden.

Proportionaliteit

De toelatende organisatie beoordeelt zowel instrumenten als de bijbehorende toepassing van de instrumenten in relatie tot de risicoklasse van het te beoordelen bouwwerk.

Informatievoorziening

- Er dient voldoende communicatieve aandacht te zijn voor de invoering van het stelsel van private kwaliteitsborging (zie hierboven onder taken).
- Bij de start van het stelsel van private kwaliteitsborging dient er duidelijkheid te zijn over
 - de rollen voor de diverse partijen;
 - de communicatie over de rollen;
 - de instrumenten en het type projecten waarin zij mogen worden toegepast;
 - tot toetsen bevoegde partijen.

Duaal stelsel

- Gedurende de overgangperiode (duaal stelsel) dienen aan publieke en aan private partijen gelijke eisen en voorwaarden te worden gesteld. Daarom dienen eisen die uit oogpunt van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden gesteld aan publieke toetsing en toezicht ook te gelden voor private toetsing en toezicht. In eerste instantie betreft die de eisen voortvloeiende uit de Wet VTH, zoals de kwaliteitscriteria.

Financiering

- Financiering vindt plaats vanuit de bouwsector via een opslag op certificeringsfees uit toetsingsinstrumenten of als toeslag op de premie die toetsers betalen aan de certificerende en erkennende instantie.

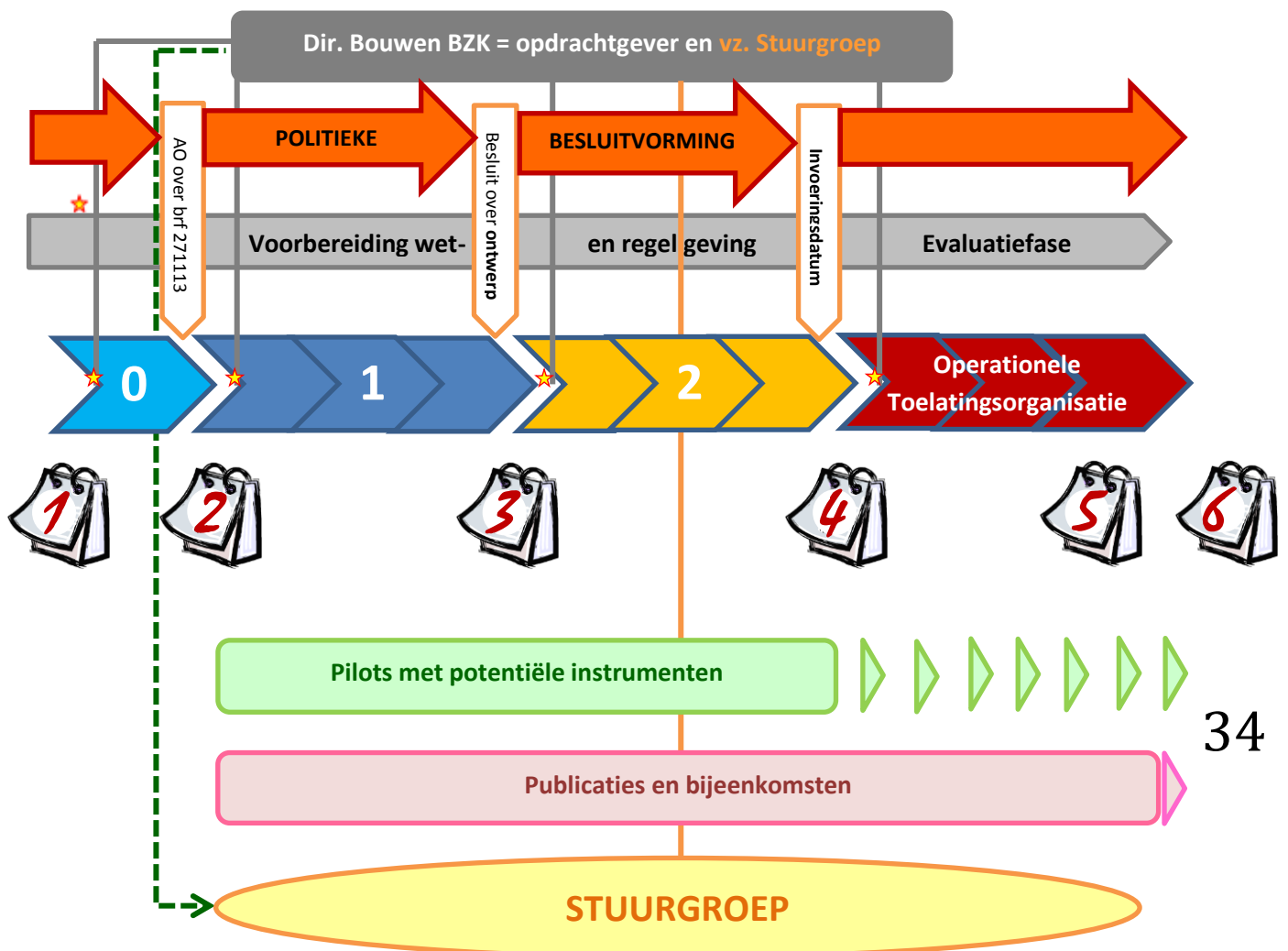
Benutting bestaande expertise

- Bestaande ervaring met de toetsing van bouwkwiteit bij bouw- en woningtoezicht, constructeurs en brandweer wordt optimaal benut en krijgt een duidelijke plaats in de organisatie.
- De bestaande expertise wordt nadrukkelijk ingezet ten behoeve van de meest complexe bouwwerken en de beoordeling van gelijkwaardige oplossingen.

Robuustheid

- Private kwaliteitsborging en het beoordelen van gelijkwaardige oplossingen zijn onderwerpen die ook op andere terreinen van het omgevingsrecht de komende tijd kan gaan spelen. Denkbaar is dat dit leidt tot de behoefte aan een organisatie die private borgingsinstrumenten en gelijkwaardige oplossingen beoordeelt op een breder terrein dan alleen de bouwpraktijk. De organisatie van de toelatingsorganisatie dient zodanig te zijn dat deze indien nodig aan een dergelijke ontwikkeling aangepast kan worden.

Bijlage 2 Stappenplan en tijdpad



Afbeelding 2: Procesontwerp en cruciale data

Toelichting:

Het globale stappenplan komt overeen met het procesontwerp, dat onder 2.2 in afbeelding 1 is weergegeven en is toegelicht. Bovenstaande afbeelding 2 is identiek aan afbeelding 1 echter zonder de communicatielijnen tussen de verschillende sporen en andere details. Toegevoegd zijn een aantal VOORLOPIGE plandatum, waarbij de Kamerbrief van 27 november 2013 als leidraad wordt gehanteerd. Het echte tijdpad kan pas worden vastgesteld in overleg tussen opdrachtgever, Stuurgroep en kwartiermakers nadat het Algemeen Overleg tussen de minister en de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst heeft plaatsgevonden. De Kamer bepaalt zijn eigen agenda en heeft voor dit AO nog geen datum vastgesteld. Vermoedelijk wordt het niet eerder dan tweede helft februari 2014.

DATUM 1 = 15 oktober 2013

Kwartiermakers komen in oktober 2013 voor het eerst bijeen na voorbereidende gesprekken met BZK in de maanden juli-augustus-september 2013. Twee projectvoorstellen worden opgesteld en ingediend bij BZK: één voor de verkenningsfase – fase 0 –, lopend van 15 oktober 2013 tot 1 maart 2014; één voor de ontwerpfase – fase 1 –, lopend van 1 december 2013 tot 1 juli 2014. De data zoals hiervoor vermeld blijken uit de beschikkingen door BZK. De overlap tussen fase 0 en fase 1 volgt uit onzekerheid over het moment waarop de Kamerbrief over de private kwaliteitsborging wordt vastgesteld, verzonden en behandeld. Formeel is die behandeling (Datum 2) op te vatten als het startmoment van fase 1, maar zoals in de voetnoot 5 bij 2.2 is toegelicht, hoeft met een aantal

technische en organisatorische voorbereidingen niet tot die datum te worden gewacht. Ook inhoudelijk lopen fase 0 en fase 1 enigszins in elkaar over zoals uit deze rapportage blijkt. Zo wordt door de kwartiermakers volop overleg gevoerd met *stakeholders* in het proces op eigen initiatief of op verzoek: de in het procesontwerp genoemde geledingen of delen daarvan. Niettemin beschouwen de kwartiermakers de voorliggende rapportage als de afronding van hun werk in fase 0.

DATUM 2 = 1 maart 2014

Ervan uitgaande dat de Kamercommissie de brief van 27 november 2013 agendeert voor een AO met minister Blok in de tweede helft van februari 2014 is 1 maart 2014 globaal de volgende mijlpaal op weg naar de stelselwijziging. De kwartiermakers hebben de projectsubsidie voor de uitvoering van fase 1 – de ontwerpfase – in november 2013 ontvangen, maar de inhoud van het AO kan invloed hebben op aspecten van het ontwerp. Dit kan niet alleen betrekking hebben op detaillering en accentuering, maar zeker ook verdergaand. Om meters te kunnen maken moeten omstreeks die tijd ook een aantal andere stappen zijn of worden gezet:

- De installatie van de Stuurgroep;
- Het in procedure brengen van de wetswijziging (Wabo, aanpassing artikel 2.10) en / of aanpassing van Bouwbesluit 2012 (toegelaten instrument < > erkende kwaliteitsverklaring);
- Het voorbereiden van onderliggende regelgeving (Bouwbesluit, Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), etc.) waarmee de toelatingseisen en de wijze waarop deze worden toegepast (i.c. de Toelatingsorganisatie) worden vastgesteld.

Zowel de genoemde wetswijziging als de op te stellen onderliggende regelgeving volgen – voorafgaand aan vaststelling en invoering – voorhang in Tweede en Eerste Kamer en advies door de Raad van State. Inclusief deze advisering en de tijd benodigd voor de parlementaire behandeling moet worden gerekend op een doorlooptijd van 12 maanden gerekend vanaf toezending aan de Tweede Kamer (voorhang) tot en met de inwerkingtreding. Dit traject loopt parallel aan fase 1 en 2 en dient bij voorkeur inhoudelijk vast te staan op het moment dat de Toelatingsorganisatie operationeel is.

Daarnaast zijn op dit moment diverse pilots in voorbereiding en komen er mogelijk nog andere in beeld, waarbij actieve bemoeienis van de kwartiermakers, vooral in het voorbereidende stadium nuttig en nodig kan zijn.

In fase 1 moet het gehele ontwerp, zoals geschetst in hoofdstuk 2 en 4 van deze rapportage met inbegrip van de bestuurlijk-politieke kanttekeningen daarbij en de invloed vanuit de overleggen met de Stuurgroep en de in 2.2 genoemde geledingen, zover worden opgezet en uitgewerkt, dat aansluitend in fase 2 kan worden begonnen met de uitvoering. Daarnaast moet er hard worden gewerkt aan draagvlak voor de stelselwijziging. Deels kunnen deze inspanningen aan elkaar worden gepaard en elkaar versterken, maar zoals hoofdstuk 3 laat zien is de draagvlakontwikkeling een vrij complexe opgave, waarvoor een zeer specifiek communicatieplan noodzakelijk is. De voorbereiding daarvoor kan starten voor “datum 2” om zo spoedig mogelijk daarna het plan zelf tegemoet te kunnen zien en in uitvoering te brengen.

DATUM 3 = 1 juli 2014

Onder verwijzing naar het gestelde over “datum 2” gaan de kwartiermakers er vooralsnog vanuit hun ontwerpwerkzaamheden voor 1 juli 2014 te kunnen afronden. Als daarna de besluitvorming over inhoud en financiering snel kan plaatsvinden zonder ingrijpende wijziging van het ontwerp, kan het advies voor inrichting van de toelatingsorganisatie meteen daarna in uitvoering worden genomen. Inhoudelijk is het niet zinvol om daarop vooruit te lopen aangezien het ontwerpwerk feitelijk nog moet beginnen. Er kan wel iets gezegd worden over de stappen die gezet moeten worden.

Stap 1 De kwartiermakers stellen een voorstel*) op voor de samenstelling van de leiding en de raad van toezicht van de Toelatingsorganisatie, zo nodig met inbegrip van een procedure voor werving en selectie**).

Stap 2 De Stuurgroep legt dit voorstel*) met advies en ter uitvoering voor aan de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Stap 3 De minister neemt een besluit over het voorstel, waarna kan worden overgegaan tot benoeming van de leiding en de raad van toezicht van de Toelatingsorganisatie, eventueel met inbegrip van werving en selectie.

Stap 4 Zodra de leiding is benoemd kan deze beginnen met de inrichting van de organisatie volgens het ontwerp dat in fase 1 is opgesteld en bestuurlijk is vastgesteld. Dit betekent het aantrekken van vaste medewerkers en organiseren van de 'flexibele schil', verkrijgen van middelen (PIOFACH-functies: zie 4.2 inclusief voetnoot). Ook is interne opleiding nodig van het eigen en het flexibele personeel.

Stap 4a *Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 zijn kort voor de daadwerkelijke invoering van de stelselwijziging gerichte inspanningen nodig om het ontwerpen en uitvoerend bouwbedrijfsleven voor te bereiden op deze verandering en de gevolgen voor hen. Hierbij gaat het zowel om voorlichting als om gerichte trainingen voor hun mogelijk rollen in het nieuwe stelsel. Het ligt voor de hand daarbij de Toelatingsorganisatie wel te betrekken, maar aangezien deze in de eerste plaats moet zorgen zelf op tijd haar zaken operationeel op orde te hebben is inschakeling van derden hierbij waarschijnlijk onontbeerlijk.*

Stap 5 Zodra de stelselwijziging in werking treedt (wetswijziging en onderliggende regelgeving van kracht, Toelatingsorganisatie operationeel) kunnen de eerste verzoeken om erkenning als instrument in behandeling worden genomen. ***)

*) *Een voorstel als hier bedoeld kan pas goed worden geformuleerd na besluitvorming over het ontwerp, het resultaat van fase 1. In dat ontwerp kan wel een profielschets worden opgenomen van de functies in leiding en raad van toezicht en daarvoor te zoeken kandidaten.*

**) *Zoals betoogd onder 2.1 en 4.2.1 wordt het vinden van geschikte kandidaten voor deze functies op voorhand ingeschat als 'lastig'. Het voordragen van kandidaten door de Stuurgroep op voorstel van de kwartiermakers kan een mogelijkheid zijn om hierin te voorzien zonder het voeren van een procedure voor werving en selectie. Een tussenoplossing is op voorhand te kiezen voor dat laatste en de voordracht te beschouwen als 'gerede kandidaten'. Deze en andere werkwijzen – zoals het werken met interim bestuurders voor fase 2 tot inwerkingtreding van het stelsel – zullen in het adviesrapport fase 1 worden beschreven.*

***) *Zie de toelichting bij "datum 4".*

DATUM 4 = medio 2015

Ervan uitgaand dat zowel de praktische voorbereidingen (Toelatingsorganisatie) als de wet- en regelgeving op tijd in orde zijn kan de stelselwijziging ingaan medio 2015. Voor zover nu bekend zullen spoedig daarna of misschien zelfs al voor deze datum de eerste verzoeken om toelating van instrumenten binnenkomen en in behandeling worden genomen. Sterker nog: het eerste verzoek kwam al in december 2013 binnen bij de kwartiermakers, maar is teruggestuurd met de mededeling, dat het verzoek niet in behandeling kan worden genomen omdat de wet nog moet worden aangepast, de toelatingseisen moeten worden vastgesteld en de Toelatingsorganisatie een feit moet zijn, voordat aanvragen beoordeeld kunnen worden.

Hoe dan ook, vanaf "datum 4" kan de organisatie echt aan het werk. Het ontwerp (resultaat fase 1) zal ook voorstellen bevatten met betrekking tot het doel, de wijze en de diepgang van de evaluatie die aan het eind van de 'duale' periode moet plaatsvinden. Te overwegen valt deze op te vatten als een meer permanent proces volgens de "big 8" of "dubbele Deming-cirkel" van beleid en uitvoering waarbij kleine, maar noodzakelijke correcties niet hoeven te wachten tot er na pakweg drie jaar dual en nog een onderzoeksperiode een gewichtig rapport op tafel ligt. Ook bij deze activiteit is de rol van de Stuurgroep een punt van overweging.

De inrichting van de publieke kant van het 'duale' stelsel is een zaak die niet direct tot de taakstelling van de kwartiermakers hoort, maar die wel behoorlijk van invloed kan zijn op het daadwerkelijk functioneren van zowel het publieke als het private spoor en ook op de draagvlakontwikkeling. In de evaluatie is ook de publieke kant van het stelsel inhoudelijk aan de orde, maar de hier bepleite permanente evaluatie vergt extra voorbereidende en organisatorische maatregelen om te zorgen, dat de evaluatie zelf op een evenwichtige wijze aandacht aan beide kan besteden.

DATUM 5 = medio 2018

Met "datum 5" wordt bedoeld het einde van de evaluatieperiode. Het is een kwestie van definitie wat daaronder moet worden verstaan. Hiervoor is gepleit voor een systeem van permanente evaluatie, die ingaat op het moment dat het nieuwe stelsel in werking treedt. Als "datum 4" inderdaad medio 2015 is en een overgangperiode van drie jaar toereikend wordt geacht, kan de beschouwde periode medio 2018 worden afgesloten. Theoretisch zou bij permanente evaluatie dan eigenlijk binnen heel korte termijn na deze datum duidelijk kunnen zijn wat er goed gaat en wat niet en welke gevolgen dat moet hebben voor het private en het publieke spoor.

In werkelijkheid ligt het meer voor de hand, dat na "datum 5" de evaluatiegegevens over de gehele periode worden verzameld door een onafhankelijk auditteam, dat op een zorgvuldige en transparante wijze conclusies en aanbevelingen formuleert en deze aanreikt aan de minister en aan de Toelatingsorganisatie. Inclusief ambtelijke advisering en parlementaire beraadslaging over de uitkomsten van de evaluatie is te verwachten, dat met deze evaluatie een jaar extra gemoeid zal zijn. Tenzij het heel urgent onmiddellijk in te grijpen is het aannemelijk dat de eventuele aanbevelingen niet eerder dan per "datum 6" zullen in gaan.

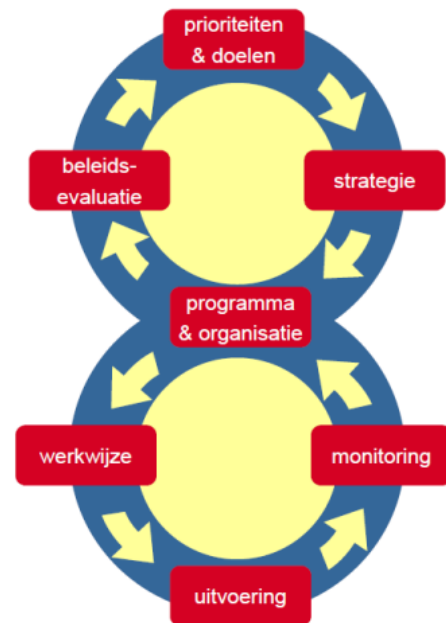
DATUM 6 = medio 2019

Op de uitkomst van de evaluatie kan niet worden vooruitgelopen op het moment dat het stelsel dat volgens het beleidsvoornemen moet worden ingevoerd nog in de steigers staat. Toch is dat in zekere zin al gedaan in de Kamerbrieven van minister Donner d.d. 15 december 2011 en meer recent in die van minister Blok d.d. 27 november 2013. Globaal schetsen die brieven een 'duale' periode waarin enerzijds het huidige publieke stelsel in beginsel ongewijzigd wordt voortgezet en vanaf "datum 4" de aanvrager de mogelijkheid krijgt om te kiezen tussen publieke toetsing en toezicht of een vorm van toegelaten private kwaliteitsborging. Een andere oplossing is ook denkbaar, waarbij private toetsing de aangewezen weg wordt zodra voor de betreffende (sub-)categorie bouwwerken een instrument is toegelaten, of eventueel nadat zo'n instrument tenminste een jaar uitgebreid is beproefd.

Hoe dan ook, de minister verwachten van de evaluatie, dat deze de conclusies en aanbevelingen aanreikt om een keuze te maken tussen:

- volledig overgaan op private kwaliteitsborging;
- idem, echter een bepaalde categorie overlaten aan publieke toetsing en toezicht;
- voortzetting van de gekozen 'duale' oplossing, al dan niet met kleine correctie;
- terugkeer naar 'volledig' publieke toetsing en toezicht.

Dat laatste lijkt onwaarschijnlijk in de praktijk omdat te voorzien is dat de inzet op private kwaliteitsborging zal leiden tot versnelde erosie van kennis, kunde etc. aan publieke zijde en gezien



Afbeelding 3:

De 'big 8' van beleid en uitvoering

de probleemstelling die aan de stelselwijziging ten grondslag ligt. De brief van 27 november 2013 sluit deze keuze echter niet bij voorbaat uit en sommigen (zoals de Woonbond) hebben daar reeds voor gepleit met als argument, dat je pas na zo'n overgangperiode en grondige evaluatie kunt vaststellen of private kwaliteitsborging inderdaad te prefereren is boven publieke toetsing en toezicht of juist niet.

Een ander aspect dat grote invloed kan hebben op de effectiviteit van de 'duale' periode en ook op het vervolg is het onderwerp leges. Daarover is zeer recent een project gestart, waaraan één van de kwartiermakers als agendalid deelneemt. Het kan zijn dat in de loop van fase 1 of 2 dit project leidt tot beslissingen, die van grote invloed kunnen zijn op de implementatie en evaluatie van het nieuwe stelsel. Bij de voltooiing van het ontwerp (fase 1) zullen de kwartiermakers daaraan aandacht besteden.

De kwartiermakers vragen verder aandacht voor de uitwerking van de Wet VTH en dan met name de kwaliteitscriteria. Zolang de uitrol van de Wet VTH op eenzelfde wijze als nu doorgaat, blijft sprake van verzet en ongeloof over de wijze waarop 'Den Haag' gemeenten benadert. Dit komt doordat de Wet VTH (I&M) eisen stelt aan de kennis, kunde en capaciteit die het gemeentelijk bouwtoezicht per 1 januari 2015 (wetsvoorstel is nog niet bij de Tweede Kamer, nadat het terug is van de Raad van State), terwijl BZK gemeenten vertelt dat de bouwtechnische taak vanaf 2015 grotendeels gaat verdwijnen. Afstemming en helderheid op dit punt is noodzakelijk.

Bijlage 3 Begrippenkader

Begrip	Omschrijving (<i>cursief: aanvullende opmerkingen</i>)
Actieagenda Bouw	De door het publiek/private 'Bouwteam' opgestelde agenda met 17 verschillende 'acties' en 'routekaarten', waarvan de Routekaart naar private kwaliteitsborging er één is.
Actieteam	De benaming van de 17 publiek/privaat samengestelde teams, die de door het 'Bouwteam' opgestelde Actieagenda hebben uitgewerkt in afzonderlijke voorstellen.
"As built"-dossier	Het opleverdossier, waarvan de exacte inhoud nog moet worden vastgesteld, dat de relevante informatie bevat van het bouwwerk zoals het daadwerkelijk is gebouwd ('as built') en waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit (en de omgevingsvergunning). De exacte inhoud zal afhangen van het type bouwwerk (proportionaliteit!) volgens de regels die het toegelaten instrument c.q. de wet voorschrijft.
Borger, private	Persoon of bedrijf dat in het stelsel van private kwaliteitsborging in de bouw verantwoordelijk is voor het borgen van de kwaliteit opdat tenminste wordt voldaan aan de minimeisen die het Bouwbesluit daaraan stelt (en de eisen voor goed en deugdelijk werk en naleving van het contract).
Het 'Bouwteam'	In de context van deze rapportage is dit het in 20123 door toenmalig minister Spies ingestelde team om met en voor de woning- en utiliteitsbouwsector een Investerings- en Innovatieagenda op te stellen. In mei 2012 heeft het Bouwteam deze agenda in de vorm van de Actieagenda Bouw gepresenteerd: 'De bouw in acties'.
Beoordelingsrichtlijn (BRL)	Document dat de inhoudelijke en procedurele kwaliteitseisen bevat, waaraan een proces, product of persoon moet voldoen om in aanmerking te komen voor certificering, vastgesteld door het betreffende (Gezamenlijk) College van Deskundigen (G)CvD <i>Bijvoorbeeld: de managementsysteemcertificaten conform BRL5019 voor toetsing van bouwplannen aan het Bouwbesluit en BRL5006 voor toezicht op de bouw. BRL5019 en BRL5006 dragen het KOMO*-keurmerk, maar zijn geen EKV volgens de actuele definitie in art. 1.18 van het Bouwbesluit 2012. Zie KOMO.</i>
Bevoegd gezag	Met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van de Woningwet, inclusief de vergunningverlening op grond van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is dit bij vrijwel alle bouwwerken het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het bouwwerk is gepand. Incidenteel kunnen Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie of de minister van Economische Zaken of de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag zijn.
Bouwplantoetsing	Traditioneel wordt hieronder verstaan het beoordelen van bouwplannen op het voldoen aan de toetsingscriteria voor vergunningverlening. Tot dusverre is dit één van de kernactiviteiten van het gemeentelijk bouwtoezicht met bestemmingsplan, Bouwbesluit en (evt.) welstandsnota als toetsingskader. Door de stelselwijziging wordt de toetsing aan het Bouwbesluit hieruit vervangen door private borging (toetsing EN toezicht). Omgevingsveiligheid – ook onderdeel van het Bouwbesluit maar in het huidige stelsel geen onderdeel van de preventieve toets – blijft onderdeel van het toetsingskader voor de vergunning.

Bouwtoezicht	Hiermee wordt tot dusverre zowel het toezicht op de uitvoering van bouw namens de opdrachtgever bedoeld als het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning en het Bouwbesluit door de gemeente. Ook wordt in de wandeling met deze term veelal verkort het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht aangeduid. Door de stelselwijziging wordt het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit een private verantwoordelijkheid (binnen de kaderstelling van de omgevingsvergunning).
Bouwvergunning	Per 1 oktober 2010 vervallen begrip. Zie Omgevingsvergunning.
BZK	Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naast de minister van BZK werkt vanuit dit ministerie ook de minister voor Wonen en Rijksdienst, onder meer verantwoordelijk voor de bouwregelgeving en de toepassing daarvan.
Certificering(sregeling)	Het borgen van de kwaliteit door middel van certificaten ten bewijs van het voldoen van een proces, product of persoon aan de aan dat certificaat ten grondslag liggen beoordelingsrichtlijn gestelde eisen.
Certificerende instelling (CI)	De instelling die beoordeelt of een organisatie (bedrijf, instelling) in aanmerking komt voor certificering en jaarlijks controleert of nog aan de eisen wordt voldaan. De afkorting CI kan ook worden gelezen als Conformiteitverklarende Instelling. (zie Raad voor Accreditatie) <i>Voor de BRL5019 zijn dit IKOB-BKB, Kiwa en SKW-Certificatie.</i>
Erkende kwaliteitsverklaring (EKV)	Een verklaring, die is toegesneden op een bij of krachtens het Bouwbesluit gestelde eis, die prestaties vermeldt, waaraan een bouwproduct of bouwproces moet voldoen, die niet onder een geharmoniseerde norm vallen, zodat het bouwwerk waarin het wordt toegepast voldoet aan het Bouwbesluit. <i>Als een EKV is gepubliceerd op de website van de Stichting Bouwkwaliteit (SBK) impliceert dit, dat het bevoegd gezag het betreffende proces of product als zodanig moet accepteren.</i>
Erkenning(sregeling)	Vergelijkbaar met certificering, maar op een 'lager' niveau, doorgaans niet vallend onder de regelgeving voor certificatie en accreditatie, veelal in beheer bij een brancheorganisatie of een samenwerkingsverband tussen meerdere brancheorganisaties.
Expertisecentrum Regelgeving Bouw (ERB)	Particuliere stichting / adviesbureau, die gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengt over de bouwregelgeving en de toepassing daarvan, zowel op het niveau van casuïstiek (geschillen, gelijkwaardigheidsbeoordelingen) als beleidsmatig.
Instrument, toegelaten	Methode waarmee de private kwaliteitsborging daadwerkelijk kan worden ingevuld. Denk aan de TIS Bouwbesluit, Certificerings- en erkenningsregelingen voor toetsing en toezicht, maar ook voor bepaalde kant-en-klare bouwwerken. Zie Toelatingseisen en Toelatingsorganisatie
Instituut voor Bouwkwaliteit (iBK)	Particuliere stichting die is opgericht door de drie kwartiermakers die met subsidie van en in samenwerking met het ministerie van BZK aan de voorbereiding van private kwaliteitsborging in de bouw, in het bijzonder de op te richten Toelatingsorganisatie. Vooralsnog fungeert het iBK uitsluitend als de gezamenlijke rechtspersoon van de kwartiermakers als subsidie-ontvanger.
Keurmerk Garantiewoning	Een particulier initiatief van Vereniging Eigen Huis, Bouwend Nederland, NEPROM en NVB-bouw. De Stichting heeft als doelstellingen: het bevorderen van de kwaliteit van woningen en het bevorderen van het vertrouwen tussen kopers en aanbieders van woningen. Ter uitvoering daarvan verleent de Stichting op aanvraag

	toestemming haar keurmerk te gebruiken. Het keurmerk heeft betrekking op waarborg- en garantieregelingen bij de koop van woningen. Het keurmerk garandeert voldoen aan het Bouwbesluit 2012, de uitvoering van goed en deugdelijk werk en de afbouw bij insolventie of anderszins niet nakomen van de verplichtingen door de aannemer. De Stichting heeft haar keurmerk verleend aan de volgende 3 uitvoerende partijen: Woningborg, Stichting Waarborgfonds Koopwoningen en Bouwgarant.
KOMO	De KOMO-erkenning is een al langer bestaande vorm van private kwaliteitsborging in de bouw door middel van erkende kwaliteitsverklaringen (EKV, zie aldaar) op de niveaus product en proces.
Kwartiermakers	In vervolg op de aanbeveling uit de Routekaart aangesteld team (verenigd in het iBK) met als taak om de Toelatingsorganisatie voor instrumenten van private kwaliteitsborging in de bouw organisatorisch uit te werken en draagvlak voor de stelselwijziging te ontwikkelen.
Omgevingsveiligheid	Een nog nader af te bakenen toetsings- en weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen onder private kwaliteitsborging, waartoe onder meer de delen van het Bouwbesluit worden gerekend die niet het bouwwerk zelf, maar de veiligheid in en om de bouwplaats, de bereikbaarheid voor hulpdiensten, e.d. tot onderwerp hebben.
Omgevingsvergunning	Op 1 oktober 2010 trad de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in werking die voor vergunningplichtige activiteiten op het gebied van de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving het begrip Omgevingsvergunning introduceerde. Deze kan meerdere samenhangende activiteiten op één locatie omvatten en vervangt onder meer de bouwvergunning, milieuvergunning, monumentenvergunning, gebruiksvergunning etc. Zie Wabo art.2.1 en 2.2 voor een opsomming van de volledige reikwijdte.
Private kwaliteitsborging	Het onder private verantwoordelijkheid voldoen van bouwwerken aan de minimumeisen die die het Bouwbesluit daaraan stelt (en de eisen voor goed en deugdelijk werk en naleving van het contract).
Raad voor Accreditatie (RvA)	Deze beoordeelt het managementsysteem en de technische competentie van de conformiteitverklarende instelling. Daarnaast houdt de RvA toezicht om de onpartijdigheid en deskundigheid van de conformiteitverklarende instelling te garanderen.
'Reality checks'	Inspecties en audits uit te voeren door of namens zowel de beheerorganisaties van instrumenten als door de Toelatingsorganisatie, onder meer op de bouwplaats c.q. in het opgeleverde bouwwerk met als doel te kunnen vaststellen of: <ul style="list-style-type: none"> a. De toepasser van een toegelaten instrument daadwerkelijk gerechtigd is dit toe te passen; b. Het toegepaste instrument proportioneel is met betrekking tot de risico's van het betreffende bouwwerk; c. Gewerkt is/wordt conform de regels behorende bij het instrument; d. Geleerd is van mogelijke eerder geconstateerde afwijkingen; e. Het instrument als zodanig adequaat functioneert dan wel aanpassing behoeft; f. Het bouwwerk in kwestie in voldoende mate voldoet aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit;

	<p>g. Sancties noodzakelijk zijn jegens de toepasser*, de beheerorganisatie** of het instrument als zodanig** en of er aanleiding bestaat een handhavingsverzoek*/** in te dienen bij het bevoegd gezag.</p> <p>De met * aangemerkte sancties horen tot het in het instrument zelf of bij wet vastgelegde mogelijkheden van de beheerorganisatie; de met ** aangemerkte sanctie kunnen alleen door de Toelatingsorganisatie worden opgelegd.</p>
Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) <i>Ook Omgevingsdienst genoemd, soms Milieudienst</i>	<p>Een in 2013 verplicht ingevoerde uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van VTH-taken van aangesloten overheden (zie Bevoegd gezag) op het gebied van het omgevingsrecht. Alle RUD'en hebben een basistakenpakket, dat de milieuregelgeving betreft. Sommige verzorgen al dan niet voor alle aangesloten gemeenten ook de uitvoerende taken op het gebied van bouw en andere domeinen binnen het omgevingsrecht.</p> <p><i>Nederland telt 28 RUD'en, onderling sterk verschillend qua omvang, takenpakket, organisatiestructuur en benaming.</i></p>
Routekaart naar private kwaliteitsborging in de bouw	<p>Het voorstel van het gelijknamige publiek/private Actieteam, dat in juli 2013 werd aangepresenteerd en dat onder meer het voorstel bevat om enkele kwartiermakers de invulling van de noodzakelijke stappen aan private kant te laten begeleiden in nauw contact met de beleidsvoorbereiding bij het ministerie van BZK.</p>
Stichting Bouwkwiteit (SBK)	<p>Particuliere, door de overheid gesteunde stichting, belast met het beheren van collectieve kwaliteitskeurmerken voor de bouw, (voor de herkenbaarheid en betrouwbaarheid van certificatie en attestering via licentieovereenkomsten met CI'en) en het adviseren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van de erkenning van kwaliteitsverklaringen en ten aanzien van de Verordening Bouwproducten.</p>
Technical Inspection Services (TIS)	<p>De TIS is vanouds een keurmerk voor de B&U-en de gww-sector, dat via technische inspecties door een erkende partij, geheel onafhankelijk van ontwerp en uitvoering, bedoeld is om de opdrachtgever en de verzekeraar het vertrouwen te geven dat het gebruiksgereede bouwwerk voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. De focus licht hierbij op de veiligheidsaspecten.</p>
TIS Bouwbesluit	<p>Een doorontwikkeling van de TIS, waarbij het voldoen aan alle bouwtechnische voorschriften het Bouwbesluit onder de condities van de TIS vallen.</p> <p><i>Naar verwachting wordt de TIS Bouwbesluit in januari 2014 formeel vastgesteld door het College van Deskundigen.</i></p>
Toelatingseisen	<p>De door de wetgever vast te stellen eisen waaraan instrumenten voor private kwaliteitsborging in de bouw moeten voldoen om te kunnen worden erkend (toegelaten) tot het nieuwe stelsel.</p>
Toelatingsorganisatie	<p>De organisatie voor toelating en monitoring van instrumenten voor private kwaliteitsborging in de bouw, die instrumenten voorafgaand aan erkenning (toelating) beoordeelt aan de hand van de toelatingseisen en de toepassing daarvan in de bouwpraktijk monitort door middel van het beoordelen van rapportages door de beheerorganisaties van instrumenten, signalen uit de bouwpraktijk en het (doen) uitvoeren van 'reality checks'.</p>

Bijlage 4 Lijst met relevante brondocumenten

Via het tabblad 'meer informatie' op de website www.instituutbouwkwiteit.nl te veel relevante brondocumenten te vinden en te downloaden.

Hierna noemen we nog een aantal niet-digitaal beschikbare documenten, die relevant zijn voor het onderwerp private kwaliteitsborging in de bouw en het werk van de kwartiermakers, voor zover deze van 2005 tot en met heden zijn verschenen. Ook zijn enkele documenten genoemd die om andere redenen (nog) niet op genoemde website staan.

<i>Titel document</i>	<i>Bron</i>	<i>Datum uitgave</i>
Van het toezicht, de veiligheid en de wetgeving	Sdu	22 mei 2005
De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht (<i>dr. ir. J. van der Heijden</i>)	IBR	Maart 2009
Building regulatory enforcement regimes (<i>ir. J. van der Heijden</i>)	TU Delft	Maart 2009
Building control systems of European Union countries (OTB)	TU Delft	2010
Inspecteren, toezicht door inspecties (<i>prof.dr.ing.F.J.H. Mertens</i>)	Sdu	2011
Verbinding verbroken?	Eerste Kamer	30 oktober 2012
Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw	IBR	februari 2013
Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht (<i>dr. A. R. Neerhof</i>)	IBR	26 april 2013
Juridische aspecten van ketensamenwerking (VBR)	IBR	2013

Wie verder de historie in wil duiken over dit onderwerp kan te rade gaan bij het OTB, met name de publicaties sinds circa 1997 van prof.dr.ir. H.J.Visscher en dr.ir.F.Meijer (deels ontsloten via http://metis.tudelft.nl:7777/pls/metis_lookup/pk_apa_n.results?p_url_id=5403&p Onderzoeknummer=1010580) of – nog ouder – De toekomst van het bouw en woningtoezicht door prof.dr.ir.H.Priemus en ir.J.G.Wijnja (OTB / TU Delft, 1990) uitgevoerd in opdracht van de toenmalige Hinderwet- en Bouwtoezicht Vereniging, in 1992 opgegaan in de Vereniging Stadswerk, maar het bouwtoezichtdeel – de vakgroep Bouwen en Wonen – ging in 2010 over naar de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

Bijlage 5 Reikwijdte aannemelijkheidsstoets omgevingsvergunning bouwen

In de periode tot wettelijke introductie van private kwaliteitsborging is het zaak ervaring op te doen met de werking van bestaande en nieuwe instrumenten. Van belang is echter wel dat vergunning in de komende tijd afgegeven juridisch standhouden. Om die reden is in deze bijlage een beschouwing gegeven van de wijze waarop gemeenten en private partijen nu al kunnen werken met private kwaliteitsborging.

Deze bijlage beschrijft als eerste de wettelijke grondslag als het gaat om toetsing waarna een wordt geschetst wat – gegeven die grondslag – de ruimte is voor private kwaliteitsborging. Nadrukkelijk wordt gesteld dat in deze bijlage slechts een nadere toelichting – in nadrukkelijk overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie – is gegeven op de wettelijke taak die het bevoegd gezag heeft. In geval van een dispuut zal uiteindelijk de bestuursrechter een definitief oordeel moeten geven.

Het wettelijke kader

Het Bouwbesluit regelt dat alle nieuwe woningen in Nederland overal dezelfde minimale kwaliteit hebben. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeente – beoordeelt vooraf of een bouwplan aan die minimale eisen voldoet voordat een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt verstrekt. Voldoet het bouwplan niet aan deze eisen, dan wordt de vergunning geweigerd. De formele ‘opdracht’ die de Wabo het bevoegd gezag geeft (artikel 2.10, aanhef en eerste lid, onderdeel a) als het gaat om de toets aan het Bouwbesluit 2012 is:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 [Bouwbesluit 2012] of 120 [o.a. BEG] van de Woningwet;

Aan de wetsgeschiedenis kan worden ontleend dat in het vergunningstelsel besloten ligt dat er bij aanvragen om omgevingsvergunning voor het bouwen een integrale toetsing dient plaats te vinden aan alle toetsingscriteria: ‘Een bouwplan dient derhalve in zijn geheel te worden getoetst aan het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening, het bestemmingsplan en de welstandsnota. De aard van dit stelsel verplicht tot een integrale toetsing. Er kan dus niet door middel van een selectieve of steekproefsgewijze toetsing invulling worden gegeven aan deze handhavingstaak, in een vorm waarin gemeenten bijvoorbeeld naar eigen inzicht bepaalde onderdelen van de regelgeving wél en andere niet zouden controleren’ (Kamerstukken II 2003/2004, 29 392, nr. 3, blz. 13). Ook de rechtspraak stelt dat het achterwege blijven van een deel van de toetsing strijdig is met de regelgeving. Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraak van 26 januari 2011 (LJN: BP2082, nr. 201005387/1/H1), waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State concludeert dat een vergunning niet verleend kan worden indien van een bepaald aspect (in dit geval de constructie) gegevens ontbreken.

Het wettelijke kader biedt gemeente wel de ruimte om te variëren in intensiteit van toetsing. De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland heeft hiertoe de Collectieve Kwaliteitsnormering bouwvergunningen (CKB) ontwikkeld. Afhankelijk van de mogelijke risico’s bij een bepaald aspect varieert het toetsniveau van 4 (herberekenen) tot 1 (toets op aanwezigheid). Veel gemeenten passen deze methodiek toe en kiezen voor brandveiligheid en constructieve veiligheid een hoog toetsniveau. Ook het CKB laat echter een toetsniveau ‘0’ (het achterwege laten van toetsing) echter niet toe.

Interpretatie van de juridische ‘speelruimte’

In de hiervoor gegeven schets van het wettelijk kader komen een aantal aspecten nadrukkelijk naar voren:

1. Het bevoegd gezag verleend vergunning indien het naar hun mening aannemelijk is dat aan de voorschriften wordt voldaan;
2. Het al dan niet 'aannemelijk zijn' is gebaseerd op door de aanvragen aangeleverde gegevens en bescheiden;
3. Een vergunning kan en mag slechts verleend nadat integraal getoetst is op aannemelijkheid.

Ad. 1: De aannemelijkheidstoets geeft gemeenten de ruimte om bij toetsing te variëren in toetsintensiteit, wat de basis is voor het kunnen toepassing van een systematiek als het CKB. Tevens biedt dit gemeenten de ruimte te bepalen welke gegevens en bescheiden wel en niet aangeleverd moeten worden.

Ad. 2: Een bouwplan kan niet vergund worden zonder materiele informatie over het bouwplan. De zinsnede "de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden" verwijst nadrukkelijk naar de indieningsvereisten in de Regeling Omgevingsrecht. Een aanvraag die bestaat uit een eigenverklaring of een certificaat kan naar de regel leiden tot het 'aannemelijk zijn' van een bouwplan.

Ad. 3: De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het onder ad. 2 genoemde aspect bevestigd. In die uitspraak is tevens gesteld dat de informatie betrekking moet hebben op aal aspecten van het bouwplan en dat al die aspecten moeten worden beoordeeld.

Een vergunning voor het bouwen kan dus slechts verleend worden indien:

- het bevoegd gezag na beoordeling van de aangeleverde informatie over alle aspecten van het te (ver)bouwen van bouwwerk,
- tot de conclusie komt dat het aannemelijk is dat,
- als het bouwplan conform die gegevens en bescheiden wordt gebouwd,
- aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan.

46

Hoe verhoudt dit zich tot private kwaliteitsborging?

Op welke manier kan het bevoegd gezag nu al gebruik maken van het (voor)werk dat een aanvrager doet alvorens een aanvraag in te dienen? De conclusie op basis van het voorgaande is:

Het bevoegd gezag blijft vergunning verlenen

De wet voorziet niet in situaties waarbij derden de vergunningverlening van het bevoegd gezag overnemen. In alle gevallen zal er een besluit van burgemeester en wethouders moeten zijn dat stelt dat wordt voldaan aan het gestelde in artikel 2.10 van de Wabo. Wordt de toetsing door derden gedaan, dan nog kan dit slechts onder de vlag en eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Informatie over het project noodzakelijk

De vergunning wordt verleend op basis van een beoordeling van specifieke technische informatie over het project. Er kan dus niet worden volstaan met een verklaring van een vergunningaanvrager of met een certificeringsregeling voor de toetsing en / of het toezicht. De vergunning wordt door de gemeente verleend op basis van het bestuderen van inhoudelijke informatie betreffende het bouwplan. De gegevens en bescheiden behorende bij een 'normale' bouwaanvraag dienen dan ook aanwezig te zijn.

Beoordeling op basis van aangeleverde informatie derden mogelijk

De toets of het aannemelijk is dat aan de voorschriften wordt voldaan wordt traditioneel op basis van de gegevens en bescheiden per onderwerp uitgevoerd. Het is echter ook praktijk dat (goede) aanvragen voorzien zijn van een toetsrapportage waarin het plan wordt toegelicht en waarin wordt

geconcludeerd dat aan de voorschriften wordt voldaan. Bij dergelijke aanvragen kan het bevoegd gezag zich mede baseren op dergelijke bouwbesluitrapportages.

De taakomschrijving van het bevoegd gezag staat niet in de weg om op eenzelfde om te gaan met een onder private kwaliteitsborging ontwikkeld bouwplan. Zolang de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag worden aangeleverde het mogelijk maken de bevindingen van de private partij te verifiëren kan een plan op basis van een toetsrapportage op aannemelijkheid worden beoordeeld.

Resumé

Bevoegde gezagen die gebruik willen maken van het voorwerk van derden – al dan niet onder certificaat – kunnen dit doen op basis van een toetsrapportage, informatie over het bouwplan en informatie over de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd. Op basis van dergelijke informatie kan het bevoegd gezag zich op eenvoudige wijze vergewissen van de aannemelijkheid dat een plan voldoet aan de voorschriften. Het is daarbij niet noodzakelijk tot in detail alle informatie door te lopen: de intensiteit van toetsing staat het bevoegd gezag immers vrij.

Een mogelijke werkwijze op basis van het CKB zou kunnen zijn dat gebruik gemaakt wordt van een ‘gecorrigeerde’ matrix: worden plannen van een bepaalde kwaliteit aangeleverd dan wordt een matrix toegepast die een lagere toetsintensiteit voorschrijft. Hierbij worden natuurlijk nog steeds alle aspecten beoordeeld en is geen sprake van een ‘nultoets’.

Het is aan te bevelen om heldere criteria vast te stellen (in de vorm van een beleidsregel bijvoorbeeld) wanneer de gecorrigeerde matrix wordt toegepast. Een tweetal aspecten is hierbij van belang: transparantie en eenduidigheid. Er mag geen twijfel bestaan over grensgevallen, de eisen aan het ‘voorwerk’ moeten helder zijn door het stellen van eenduidige criteria. Erg mag van die criteria echter geen belemmering uitgaan voor toepassing door aanvragers: iedereen moet gebruik kunnen maken van de beleidsregel. Een gesloten certificeringssysteem aanwijzen zal daarom op weerstand stuiten (o.a. mededinging).

Mocht er een bepaalde regeling specifiek ontwikkeld zijn bij een bepaald gemeente dan zal de beleidsregel de kwaliteitscriteria moeten bevatten en niet de regeling kunnen aanwijzen. Wel kan de beleidsregel stellen dat met toepassing van die specifieke regeling aan de criteria wordt voldaan.

Bijlage 6 Toelatingseisen en instrumenten

In de aanloop naar de invoering van private kwaliteitsborging in de bouw bestaat behoefte aan duidelijkheid over de eisen, waaraan instrumenten moeten voldoen om te worden toegelaten tot dit stelsel. Ook voor het starten van pilots vooruitlopend op de stelselwijziging is duidelijkheid gewenst. Formeel zal de wetgever de toelatingseisen vaststellen en zal de Toelatingsorganisatie (die door de kwartiermakers wordt voorbereid) worden belast met het beoordelen, toelaten en monitoren van instrumenten aan de hand van deze eisen. Zover zijn we nu nog niet, maar inhoudelijk valt er toch al wel het nodige over de toelatingseisen te zeggen. De naar de mening van de kwartiermakers belangrijkste punten zijn hieronder opgenomen.

Een opmerking vooraf is dat onderstaande eisen algemeen gesteld zijn. Bij verdere uitwerking zullen, op basis van de gevolg- of risicoklasse waarin een bouwwerk wordt ingedeeld, de eisen nadere worden geconcretiseerd. Een eis als genoemd onder punt 3 (communicatie) kan daardoor voor een eenvoudig bouwwerk resulteren in de plicht tot het vooraf overleggen van enkele stukken en voor meer risicovolle bouwwerken in een verplicht vooroverleg met het bevoegd gezag.

1. **Een instrument moet robuust zijn in relatie tot de risico's binnen het toepassingsgebied.**
 - het eindresultaat (= het gebruiksgereede bouwwerk) moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit daaraan stelt en aan de daarvoor verleende omgevingsvergunning en eventueel daarin opgenomen voorwaarden (ook vergunningvrije bouwwerken moeten voldoen aan het Bouwbesluit);
 - het instrument vereist, dat de verantwoordelijke voor de kwaliteitsborging (zie 2) het voldoen aan Bouwbesluit en omgevingsvergunning schriftelijk bevestigt en eventuele afwijkingen of twijfels daarover meldt aan het bevoegd gezag;
 - het instrument moet voorzien in een controle op de juiste toepassing van het instrument door middel van 'reality checks': een toe te passen instrument kan niet alleen voorzien in een papieren controle van het bouwwerk;
2. **Wie verantwoordelijkheid is voor het voldoen aan het Bouwbesluit moet per bouwwerk duidelijk zijn.**
 - per project is altijd maar één persoon/functionaris eindverantwoordelijk en aanspreekbaar voor de opdrachtgever en het bevoegd gezag;
 - per fase (bouwtechnisch ontwerp, uitvoering, oplevering) of per scope (bouwkundig algemeen, constructie, brandveiligheid, bouwfysica) installatietechniek kan sprake zijn van deelverantwoordelijkheden, echter onverlet de voorgaande eis;
3. **De toepassing van het instrument moet verifieerbaar zijn.**
 - de bevindingen van degenen die op een bouwwerk per fase, per scope of als eindverantwoordelijke worden ingezet, moeten worden vastgelegd op een voor de opdrachtgever en het bevoegd gezag actuele, begrijpbare en traceerbare wijze;
 - traceerbaar wil in dit verband zeggen, dat de bevindingen eenvoudig toegankelijk moeten zijn voor de opdrachtgever en proportioneel voor het bevoegd gezag;
 - de verplichte minimale inhoud van het opleverdossier zal, afhankelijk van de gevolgklasse, wettelijk worden vastgelegd; daarnaast is denkbaar dat afhankelijk van de gevolgklasse van het betreffende bouwwerk en de eventuele gevaarstelling er in geval van handhaving of klachten een informatieplicht komt die invloed heeft op het vastleggen van bevindingen.
4. **Communicatie is gedurende de gehele looptijd van de toepassing van een instrument op een bouwwerk proportioneel gewaarborgd.**
 - het instrument voorziet in tijdig overleg met het bevoegd gezag en haar adviseurs, zoals de regionale brandweer in alle relevante ontwikkelingsfasen van het bouwwerk: ontwerp, uitvoering (inclusief oplevering);
 - als overleg dat plaatsvindt voorafgaand aan indiening van de aanvraag omgevingsvergunning is de private 'borger' wellicht nog niet actief bij het bouwwerk betrokken; de opdrachtgever draagt verantwoordelijkheid voor de vastlegging en van informatie uit het vooroverleg en overdracht aan deze 'borger'; deze heeft zelf de plicht

navraag naar deze informatie te doen;

- communicatie met derden-belanghebbenden over zaken, die geen betrekking hebben op de toetscriteria van de omgevingsvergunning, moet zijn geregeld en de verantwoordelijke (zie 2) moet op de hoogte zijn van de wijze waarop deze communicatie is geregeld;

5. **De aansprakelijkheid voor schade in het geval niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan, moet effectief zijn geregeld.**

- dit aspect is, net als de punten 1 en 2, al genoemd in de Kamerbrief van toenmalig minister Donner d.d. 15-12-2011 en bevestigd in de Kamerbrief van 27-11-13 van minister Blok, als één van de basiseisen voor het nieuwe stelsel; de uitwerking ervan is een taak van het ministerie van BZK en valt buiten de directe bemoeienis van de kwartiermakers;

- sanctiebeleid valt wel binnen de reikwijdte van de toe te laten instrumenten zelf; hierbij wordt als uitgangspunt gedacht aan “*three strikes out*”, maar voor wie na de eerste misstap geen aantoonbare verbeteringen doorvoert, kan ook “*two strikes out*” gelden.

Uit het overlegtraject met alle partijen (incl. consumentenorganisaties) uit de bouw of vanuit de politiek extra eisen naar voren komen, zoals “**transparante prestatiemeting**” om vooral eenmalige opdrachtgevers inzicht te geven in de prestaties van degenen, die gerechtigd zijn een bepaald instrument toe te passen; transparantie over de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarking is een middel om hierover inzicht te verschaffen en een pluspunt voor toe te laten instrumenten.

Bij de ontwikkeling van potentiële instrumenten voor de private kwaliteitsborging op de niveaus product, proces en persoon kunnen rekening houden met deze eisen. Of het exact de eisen worden, die de wet aan toelating zal stellen wordt duidelijker op het moment dat de politieke besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden. Mogelijk worden sommige details niet door de wetgever geregeld maar overgelaten aan de Toelatingsorganisatie zelf. Vooralsnog kunnen de zes genoemde punten met bijbehorende toelichting wel als richtinggevend worden gezien voor te ontwikkelen instrumenten.

49

Zijn er al instrumenten toegelaten?

Nee. Er is nog geen Toelatingsorganisatie en de eisen aan instrumenten moeten nog door de wetgever worden vastgesteld. Er kunnen dus nog geen instrumenten zijn toegelaten. Wel zijn er meerdere instrumenten in voorbereiding of in ontwikkeling.

Kan ik wel al met pilots aan de slag?

In pilots, om proef te draaien voor het nieuwe stelsel, kunnen bestaande en nieuwe instrumenten al wel gebruikt worden. Bij dergelijke pilots voorafgaand aan de stelselwijziging blijft echter de vergunningverlening ook ten aanzien van het Bouwbesluit een exclusieve bevoegdheid van het bevoegd gezag. Pilots kunnen dan ook alleen in samenwerking met de gemeente worden opgestart. Het memo “[reikwijdte van de aannemelijkheidstoets](#)” beschrijft op welke wijze binnen de huidige wetgeving al met private instrumenten kan worden gewerkt.

Welke instrumenten zijn nu al beschikbaar en welke pilots lopen er?

Gecertificeerde Bouwbesluittoets

In 2002 is gestart met de “gecertificeerde bouwbesluittoets” (BRL 5019). Dit instrument is de afgelopen jaren ook al uitgebreid getest in de praktijk. BRL 5019 komt in combinatie met de BRL 5006 al goed in de richting van de toelatingseisen. Meer informatie over toepassing van BRL 5019 en BRL 5006 is te vinden verkrijgen via www.skw-certificatie.nl, www.ikobbkb.nl, www.kiwa.nl.

Keurmerk Garantiewoning

In het kader van de Crisis- en herstelwet wordt een experiment gestart waarbij het mogelijk wordt om in vijf deelnemende gemeenten onder de vlag van één van de drie garantieregelingen grondgebonden nieuwbouwwoningen te bouwen met private kwaliteitsborging. Woningen voorzien van het keurmerk van de Stichting Garantiewoning worden in die gemeenten niet langer getoetst aan het Bouwbesluit 2012.

Meer informatie over dit experiment is te verkrijgen via [nu-al-starten-met-pilots](#). Meer informatie over experimenten in het kader van de Crisis- en herstelwet is te vinden via [chw-versnellingen](#).

TIS Bouwbesluit

Binnenkort zal ook de TIS Bouwbesluit formeel worden vastgesteld: de Bouwbesluit-brede variant van de *Technical Inspection Services*. Op het gebied van de infrastructuur is al veel ervaring met de TIS opgedaan op het gebied van de borging van constructieve veiligheid. Met de uitbreiding is het de bedoeling de TIS toe te kunnen passen voor kwaliteitsborging van alle bouwbesluitaspecten.

Overige instrumenten en pilots

Weer een andere variant is de erkenningsregeling voor architecten, waarvoor de BNA het initiatief genomen heeft. Naast deze vorm van kwaliteitsborging op persoonsniveau valt ook het constructeursregister te noemen en het idee om daarin een rubriek 'register toetsend constructeur' op te nemen.

Instrumenten op persoonsniveau zullen naar verwachting alleen in de categorie bouwwerken met lage gevolgklasse in aanmerking kunnen komen voor toelating. Bij hogere gevolgklassen kunnen erkenningsregelingen wel een belangrijke rol spelen in het borgen van deelaspecten en daarmee een kwalitatieve bijdrage leveren aan instrumenten behorende bij die klassen.

Vanuit gemeenten worden in samenwerking met lokale afdelingen van organisaties als BNA en Bouwend Nederland ook proefprojecten gestart voor de kleine veel voorkomende bouwwerken, waarvoor dikwijls de scope I uit de BRL 5019 nog als te zwaar of te kostbaar instrument wordt gezien. Ook dergelijke pilots zijn heel relevant in deze fase. Ze helpen verkennen wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van de oplossingen zelf en wat daarvan de implicaties zijn voor het nieuwe stelsel. Als kwartiermakers worden we dan ook graag in een vroeg stadium geïnformeerd over dergelijke initiatieven, zijn beschikbaar om daarover met de betrokkenen te sparren en waar mogelijk de implementatie op gang te helpen.

Hoe gaat het als het stelsel van private kwaliteitsborging wettelijk is ingevoerd?

Zodra de criteria voor de instrumenten zijn vastgesteld doet de Toelatingsorganisatie per ingediend instrument onderzoek of dit aan de eisen voldoet en volgt het instrument in de praktijk (reality checks). Het onder de vijfde eis genoemde sanctiebeleid geldt niet alleen voor degene die een instrument mag toepassen, maar is ook het uitgangspunt voor instrumenten als zodanig .

Vragen of zelf een pilot starten?

Wie plannen heeft om met bestaande of nieuw te ontwikkelen instrumenten aan de slag te gaan in de aanloop naar de stelselwijziging kan met informatie daarover en met vragen bij de kwartiermakers terecht via Contact op www.instituutbouwkwiteit.nl.

Zeker als het om een nieuw instrument gaat is het nodig om een *startdocument* te maken, waarin de betrokken partijen vastleggen wat de bedoeling van de pilot is, hoe aan de voornoemde eisen wordt voldaan en hoe dit op de niveaus product, proces en persoon alsmede qua kosten wordt gemonitord. De kwartiermakers ontvangen graag ruim voordat de pilot van start gaat het startdocument en bepalen samen met de initiatiefnemers hoe zij bij de pilot worden betrokken.

Waar mogelijk kunnen we ook helpen om gelijkgestemden met elkaar in contact te brengen.

Bijlage 7 Besliskader Private kwaliteitsborging in de bouw (fase 0)

Vooraf

Het kabinet heeft het voornemen¹⁵ om toetsing van bouwplannen en toezicht op de uitvoering, zoals dat op grond van de Woningwet en de Wabo is belegd als taak van het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht (BWT), over te laten aan private partijen. Dit beleidsvoornemen is bedoeld als uitwerking van hetgeen de Commissie Dekker¹⁶ hierover in 2008 als eerste advies heeft geformuleerd: *“Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften”*. De aanbeveling en de globale uitwerking door het kabinet tot dusverre worden beschouwd als vorm van privatisering. Dat is het ook qua praktische effecten, maar de inhoudelijke essentie van het voornemen is, dat de (private) partij die iets bouwt of verbouwt zelf moet zorgen dat aan de nu reeds bestaande wettelijke verantwoordelijkheid wordt voldaan, dat het gebruiksgereede resultaat voldoet aan het Bouwbesluit.

Het voldoen aan deze al bestaande wettelijke eis kan op zich niet worden gezien als privatisering. Het gegeven, dat het toetsen aan het Bouwbesluit vervalt als voorwaarde voor de door het bevoegd gezag te verlenen omgevingsvergunning en dus ook geen aandachtspunt meer is in toezicht en handhaving¹⁷ op de naleving van het Bouwbesluit impliceert dat gemeentelijke toetsers en toezichthouders dit deel van hun werk straks moeten overlaten aan daartoe toegeruste marktpartijen. Deze zullen de daartoe benodigde kennis, kunde en capaciteit juist moeten opbouwen¹⁸. Het opvolgen van advies 7 van de commissie Dekker: *“Stimuleer professionalisering van alle betrokkenen”*, is daarbij een voorwaarde voor alle partijen. Of de overheveling van taken en verantwoordelijkheden nu gedwongen of vrijwillig gebeurt, met of zonder personele migratie, de facto is sprake van privatisering en wel als vorm van ‘marktordening’.

Nu de Kamerbrief van 27 november 2013 het al langer bestaande beleidsvoornemen en de planning voor de uitwerking en invoering daarvan in een concreet perspectief plaatst – “in 2015” – is het relevant bij dit onderwerp het ‘besliskader’ te betrekken, dat de Eerste Kamer in het najaar van 2012 heeft ontwikkeld in het kader van het parlementaire onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging van overheidstaken, inclusief marktordening¹⁹. Deze bijlage is gebaseerd op bijlage 2 van het onderzoeksrapport. Hieraan is alleen om praktische redenen een nummering toegevoegd.

als integraal overgenomen in dit document in de **vetgedrukte** teksten per aandachtspunt of richtlijn. Bijlage 1 van het onderzoeksrapport met de titel “begripsverheldering” somt allerlei vormen van privatisering en verzelfstandiging op en voorziet deze van een beschrijving. Het voor de bouw beoogde stelsel valt onmiskenbaar onder privatisering, echter zonder dat sprake is van “verkoop” van de uitvoerende organisatie. In het overzicht hierna volgen eerst de globale aanduidingen en scores van de verschillende aandachtspunten op dit moment (oktober 2013). Voor wie de onderbouwing van de scores wil weten volgen daarna de volledige beschrijvingen. Sommige onderdelen van dit besliskader zijn minder relevant of toepasbaar op de private kwaliteitsborging in de bouw. Bij de verdere uitwerking van het voornemen (Stap 2: Ontwerp) kan dit worden toegelicht.

¹⁵ Kamerbrieven van minister van BZK d.d. 15 december 2011 en minister voor W&R d.d. 27 november 2013 + webpagina <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/09/20/private-kwaliteitsborging-in-het-bouwtoezicht.html> Zie ook bijlage 1 bij dit document.

¹⁶ ‘Privaat wat kan, publiek wat moet’ Commissie Fundamentele verkenning bouw o.v.v. mevr. Sybilla Dekker.

¹⁷ In hoeverre handhaving op de naleving van het Bouwbesluit een publiekrechtelijke taak blijft en waar deze taak wordt belegd is een vraag, die nog niet blijkt uit de beschikbare stukken. Zie echter voetnoot 6.

¹⁸ Sommige marktpartijen zijn reeds verregaand toegerust door certificering onder de combinatie van BRL 5006, BRL 5019/5006 of TIS of door borgingssystemen als Woningborg, SWK, Bouwgarant e.d. In de breedte schort er echter nog veel aan de benodigde capaciteiten en competenties van marktpartijen om deze taak te kunnen overnemen van de overheid.

¹⁹ ‘Verbinding verbroken?’ Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, 30 oktober 2012, Eerste Kamer.

Overzicht aandachtspunten, 'scores' en kanttekeningen

Legenda			
	In orde	?	Geen of onvoldoende informatie
	Gedeeltelijk in orde	()	Eigen verantwoordelijkheid parlement*)
	Niet in orde	nvt	Niet van toepassing

*) Deze aandachtspunten en richtlijnen wel mee te nemen in planning e.d.

#	Aandachtspunt	Score	Kanttekening
STAP 1 VOORNEMEN			
A	Inhoudelijke aandachtspunten		
A1	Aanleiding duidelijk maken		
A2	Alternatieven vermelden		<i>Specifieke interpretatie</i>
A3	Ex-ante effectmeting		
A4	Relatie tot generiek beleid		
A5	Rol en opvatting organisatie en stakeholders vermelden		
A6	EU-beleid	nvt	
A7	Publieke belangen		
A8	Marktregulering organiseren		
A9	Beoogde doelen en tijdslijn		
B	Procesmatige richtlijnen		
B1	Één minister als woordvoerder		
B2	Inspraak beleidssector, burgers, maatsch. groeperingen		
B3	Organisatie betrekken bij uitwerken voorstel		
B4	Informereren Eerste Kamer	?	
B5	Afstemming tussen betrokken ministers	?	
B6	Planning gehele besluitvormingstraject stap 1 t/m 5		
B7	Principebesluit parlement		<i>AO februari/maart 2014?</i>
STAP 2 ONTWERP			
C	Inhoudelijke aandachtspunten		
C1	Ontwerp beschrijft welke vorm en waarom deze keuze		
C2	Ontwerp beschrijft verwachtingen (SMART!)		
C3	Effectenanalyse		
C4	Nulmeting effectiviteit en efficiency		
C5	Aanvullende MKBA		
C6	Ontwerp beschrijft borging publieke belangen		
C7	Sturing, toezicht en verantwoording na privatisering		
C8	Evaluatie wettelijk verankeren		
C9	Exit-optie		
	Procesmatige richtlijnen		
D1	Ontwerp door projectteam ambtenaren vakministerie		
D2	Ontwerp onderzoeken op interne kwaliteit en samenhang		
D3	Besluitvormingsprocedure inrichten		
D4	Zie C4		
D5	(eigen onderzoek of advies parlement)	()	
D6	Organisatie bereidt zich voor op verandering		
STAP 3 BESLUIT			
E	Procesmatige richtlijnen		
E1	Regering legt ontwerp voor ter besluitvorming		
E2	Resultaten toetsen en adviezen bijvoegen		
E3	Samenhang evt. meerdere componenten uitleggen		
E4	Parlement toetst ontwerp integraal		

STAP 4 UITVOERING			
F	Inhoudelijke aandachtspunten		
F1	Verantwoordelijkheid moet zijn belegd		
F2	Aansturingsrelaties toebedelen en invullen		
F3	Mechanisme voor borging publieke belangen instellen		
F4	Klachtrecht regelen		
F5	Geprivatiseerde organisatie personeel invullen (dir,RvT,etc)		
F6	Beheer organisatie invullen		
F7	Afspraken over voorwaarden niet-wettelijke taken		
F8	Toetreding en concurrentie reguleren		
F9	Waar wenselijk en mogelijk horizontaal verantwoorden		
G	Procesmatige richtlijnen		
G1	Eindverantwoordelijke voor uitvoering besluit		
G2	Investeren voor sturingsrelatie		
G3	Monitoring veranderingsproces		
G4	(Verantwoording alleen binnen verantwoordelijkheid)	()	
G5	Afspraken TBV etc. beleggen en openbaar maken		
G6	Procesmanager aanstellen voor veranderingsproces		
STAP 5 OPVOLGING			
H	Inhoudelijke aandachtspunten		
H1	Evaluatie aan de hand van C2! (verwachtingen)		
H2	Evaluatie besteedt aandacht aan borging publiek belang		
H3	Doorgaan of bijsturen?		
H4	Ingaan op specifieke taken		
H5	Ingaan op sturingsrelatie		
J	Procesmatige richtlijnen		
J1	Wie voert evaluatie uit?		
J2	(Minister eindverantwoordelijk maar ook anderen horen)	()	
J3	(Evaluatierapporten altijd in parlement bespreken)	()	
J4	Bij aanleiding tot heroverweging besluit > nw. voorstel		

53

Onderbouwing scores

Stap 1: voornemen

In deze eerste fase van de besluitvorming bestaat een voornemen tot privatisering of verzelfstandiging. Dit voornemen kan ontstaan door eerdere beleidsafspraken, vanuit politieke wensen of vanuit de betrokken organisatie en/of de beleidssector. Ook kunnen er juridische aanleidingen zijn, bijvoorbeeld Europese wetgeving, of financieel-economische redenen. Essentieel is dat de belangrijkste partijen reeds in een vroeg stadium over het voornemen worden geïnformeerd. Dit zal meestal gebeuren door de regering, dat wil zeggen in elk geval door de vakminister en/of ministers die zijn belast met generiek beleid (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – BZK – en de minister van Financiën), indien relevant. Zowel het parlement als de betrokken organisatie, stakeholders uit de beleidssector en/of de samenleving als geheel moeten van het voornemen op de hoogte zijn of worden gesteld, zodat deze zich hierover kunnen uitspreken en zich bewust zijn van hun eigen rol in de komende besluitvorming.

A Inhoudelijke aandachtspunten

A1 Bij het melden van een voornemen dient duidelijk te worden gemaakt wat de aanleiding voor privatisering of verzelfstandiging is. Voor welk (beleids)probleem is privatisering of verzelfstandiging kennelijk de oplossing en waarom?

Kanttekening: enigszins merkwaardig is het, dat de Eerste Kamer vraagt naar de aanleiding voor privatisering of verzelfstandiging, en niet naar de doelstelling die daarmee wordt beoogd. Wel komt het doel bij A9 aan de orde.

De Kamerbrief van 27 november 2013 heeft als onderwerp “verbetering kwaliteitsborging in de bouw” en plaatst de versterking van de positie van de bouwconsument en stimulering van het innovatief vermogen van de bouwsector centraal.

A2 Ook moet worden aangegeven welke alternatieven er in plaats van privatisering of verzelfstandiging zijn of, met een afweging van bijbehorende voor- en nadelen, welke verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering mogelijk zijn. In bijlage 1 van het hoofdrapport van de parlementaire onderzoekscommissie zijn alle varianten genoemd.

In afwijking van de genoemde bijlage 1 bij het onderzoek zijn de voor toepassing in de bouw relevante alternatieven als volgt geformuleerd:

- I de huidige situatie met formeel een volledig publiek stelsel van toetsing en toezicht op het voldoen aan het Bouwbesluit:
 - II het kabinetsvoornemen laat zich in de beginfase typeren als duaal stelsel met de keuze aan de aanvrager,
 - III in de eindsituatie als mogelijk geheel opgepakt door de markt.
- Andere alternatieven voor zouden kunnen zijn:
- IV het optimaliseren van het publieke stelsel; (gelijk aan I, maar met noodzakelijke verbeteringen)
 - V een verplichte voorsortering, waarbij ofwel de kleine bouwwerken het domein van de overheid blijven, eventueel alleen in de overgangsfase
 - VI ... OF de bouwwerken met een hoog maatschappelijk risico het domein van de overheid blijven, al dan niet alleen in de overgangsfase ... en overige bouwwerken (V/VI) het domein van de markt.

Door BZK is een MKBA opgedragen waarin een vergelijking van kosten en baten wordt gemaakt tussen de alternatieven I, II en III. De alternatieven IV, V en VI zijn niet geanalyseerd. Als uiteindelijk zou worden besloten om te beginnen met V blijft I vooralsnog voortbestaan en wordt de overgang op termijn naar eventueel III (vrijwel) geheel afhankelijk van de keuze die aanvragers doen. Genoemde MKBA geeft slechts zeer beperkt inzicht in de ‘bijbehorende voor- en nadelen’.

A3 Afhankelijk van het aantal alternatieven kan in dit stadium ook al een ex ante-effectmeting (waaronder een maatschappelijke impacttoets) worden uitgevoerd. Een dergelijke toets moet in elk geval gedaan worden vóór het besluit wordt genomen (stap 3).

De onder A2 genoemde MKBA kan slechts zeer beperkt worden aangemerkt als ‘ex ante-effectmeting (waaronder een maatschappelijke impacttoets)’.

A4 Verder dient verduidelijkt te worden hoe het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging past bij het generieke beleid op dit gebied. Is het voornemen bijvoorbeeld al eerder geïnitieerd of besproken? Bij welk generiek beleid (bijvoorbeeld Kaderwet ZBO of staatsdeelnemingenbeleid) zal aansluiting worden gezocht?

Uit de Kamerbrief van 15 december 2011: “In het regeerakkoord en in de Woonvisie heeft het kabinet aangegeven de verantwoordelijkheid van marktpartijen in het bouwproces te willen benadrukken. Basis hiervoor is het in 2008 uitgebrachte advies van de commissie Dekker. Het kabinet heeft aangegeven deze adviezen te zullen uitvoeren.” Ander generiek beleid, waarbij het voorstel aansluit, zijn deregulering, vermindering administratieve lastendruk, etc. De onder A2 en A3 genoemde MKBA zou ook daarover uitsluitsel moeten geven, maar bevat te weinig grond voor harde conclusies. De structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers die de

minister verwacht is niet af te leiden uit de MKBA. Veel hangt af van de nadere uitwerking van het voornemen, de nieuwe rolverdeling tussen publiek en privaat en de daarmee gepaard gaande effecten op de administratieve lasten. In de Kamerbrief van 27 november 2013 wordt voorts de bouwconsument centraal geplaatst. Niet traceerbaar is in welk breder kader dit voornemen past.

A5 De rol en opvatting van de betrokken organisatie en relevante *stakeholders* moet worden onderzocht en vermeld.

Stakeholders zijn in deze context minimaal (primair) degenen die nu bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben en degenen die daarmee zijn belast nadat het voornemen is omgezet naar de praktijk. Uiteraard zijn (secundair) ook degenen die bouwwerken initiëren, ontwerpen, uitwerken, realiseren of kopen/huren/gebruiken (bouwconsumenten) aan te merken als *stakeholder* en ook derden/belanghebbenden. De primaire stakeholders komen in de Kamerbrief van 15 december 2011 wel aan bod, zij het nog wat fragmentarisch, de secundaire vrijwel niet. In de Kamerbrief van 27 november 2013 krijgen alle stakeholders aandacht, in het bijzonder de bouwconsument. De opvattingen van veel *stakeholders* over het onderwerp zijn deels zeer ver uitgewerkt terug te vinden in uitgebreide commentaren of eigen voorstellen van brancheorganisaties en dergelijke of uit de '*elevatorpitches*' van hun woordvoerders tijdens de rondetafelgesprekken met de Algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer op 12 december 2013 (zie bijlage 4). Ook zijn er enkele enquêtes over dit onderwerp gehouden.

A6 Indien sprake is van relevant EU-beleid dient dit te worden uitgelegd. Om welk beleid gaat het? Wat houdt dit beleid in? En hoeveel soevereine ruimte is er voor de Nederlandse overheid binnen dit EU-beleid? Indien nodig, kan deskundigen om advies worden gevraagd.

Op Europees niveau is wel sprake van harmonisatie van de technische bouwregelgeving via Eurocodes, normen en bijv. CE-markering van producten, maar de rolverdeling tussen publieke en private partijen kent een grote variëteit aan oplossingen, waarin het huidige Nederlandse stelsel qua publieke rol het meest vergaand is. Tot nu toe is geen thema, waarop vanuit 'Brussel' sturing plaatsvindt.

A7 Bij het beschrijven van het voornemen dient ook aandacht te worden besteed aan de publieke belangen die in het geding (kunnen) zijn. Bepaald moet worden welke belangen relevant zijn, wat de mogelijke gevolgen van privatisering of verzelfstandiging zullen zijn (positief en negatief) en welke mogelijkheden er zijn om na privatisering of verzelfstandiging de publieke belangen goed te borgen. Bij het bepalen van publieke belangen dient verder gekeken te worden dan alleen naar consumentbelangen; ook maatschappelijke belangen moeten in kaart worden gebracht.

Zie A5. In het bijzonder de vraag hoe met betrekking tot het bouwen publieke en private belangen moeten worden afgebakend en in hoeverre het beschermen van enerzijds kopers, huurders, gebruikers van bouwwerken en anderzijds kleine bouwondernemers en zelfbouwers moet worden gerekend tot het publieke belang is een belangrijk issue. De beoogde stelselwijziging verlegt de taken op het gebied van toetsing van bouwplannen aan het Bouwbesluit en toezicht op de uitvoering daarvan naar private partijen, die zijn 'erkend' via het wettelijk aan te sturen stelsel. De vraag of deze taken verantwoord zullen worden uitgevoerd door 'de markt' is van publiek belang. De wijze 'de maatschappij' hierop zicht en invloed houdt is nog onbeantwoord.

A8 Indien ook de invoering van een vorm van marktwerking wordt beoogd, dient te worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk mogelijk is en welke (extra) beleidsmaatregelen nodig zullen (kunnen) zijn om marktregulering te bereiken. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het instellen van onafhankelijk toezicht en een regeling voor klachtrecht.

Marktwerking in de vorm van concurrentie is niet zo zeer beoogd als wel onlosmakelijk verbonden aan de voorgenomen stelselwijziging. In de door de minister beoogde duale periode (waarin de aanvrager kan kiezen tussen privaat of publiek) is sprake van het ontbrekend van 'level playing field' tussen overheid en markt en doen zich ook diverse andere effecten voor, die de markt en de stelselwijziging ernstig kunnen verstoren.

De eindsituatie kent vooral of uitsluitend marktwerking tussen private partijen. Om te zorgen dat de beoogde private kwaliteitsborging wordt bereikt moet het nieuwe stelsel voorzieningen bevatten via transparante verslaggeving, bonus/malus-regeling, klanttevredenheidsonderzoek, klachtrecht, benchmarking, sancties en onafhankelijke 'reality checks'. Uit de brief van 27 november 2013 blijkt de minister daarin inderdaad te willen voorzien. In het rapport, dat SBK opstelde in opdracht van BZK ("De markt als toezichthouder", juli 2012), in de Routekaart van een jaar later en in het Visiedocument van de VBWTN zijn aanzetten en voorwaarden geformuleerd om toezicht, klachtrecht en andere reguleringsaspecten goed te regelen.

A9 Het parlement moet zich bij de start van een privatiserings- of verzelfstandigingstraject een duidelijk beeld kunnen vormen van wat en op welk moment met de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging wordt beoogd. Van het verloop van de te volgen besluitvormingsprocedure moet een tijdslijn worden geschetst.

De brief van 27 november 2013 en in aanvulling daarop deze rapportage en in het bijzonder de bijlagen 1, 2, 5 en 6 geven inzicht in de doelen en fasering. Bijzonderheid van de private kwaliteitsborging in de bouw is tenminste in de duale overgangsfase, dat de wetgever wel mogelijkheden creëert (wet- en regelgeving, instellen Toelatingsorganisatie) maar dat het daadwerkelijk gebruik maken van die mogelijkheden vooralsnog geen verplichting is. In hoeverre de beoogde stelselwijziging concreet gestalte krijgt hangt af van de mate waarmee:

- a. toe te laten instrumenten worden ontwikkeld,
- b. partijen zich kwalificeren om deze toe te passen
- c. en – althans in de door de minister voorgestelde vorm van dualiteit – aanvragers daarvan gebruik zullen maken.

Deze drie factoren beïnvloeden elkaar ook onderling en dat kan zowel positief als negatief uitpakken. Het gaat bij alle drie om keuzes op basis van vrijwilligheid. Beïnvloeding van dit proces vanuit de overheid is alleen mogelijk door een andere vorm van dualiteit te kiezen met fasering via afgebakende marktsegmenten en voorts via intensieve voorlichting en eventuele stimulering door tariefkortingen o.d.

B Procesmatige richtlijnen

B1 In de meeste gevallen zal de regering het voornemen melden aan het parlement en andere betrokkenen. Het verdient aanbeveling dat in elk geval één minister tot woordvoerder voor dit onderwerp wordt aangewezen. Dit zal meestal de vakminister zijn, maar kan ook een minister zijn die verantwoordelijk is voor generiek privatiserings- of verzelfstandigingsbeleid.

Op p.46 van het Coalitieakkoord van het Kabinet Rutte 1 (30 september 2010) staat: "Het kabinet voert de adviezen van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw (commissie-Dekker) uit." Het regeerakkoord van Rutte 2 d.d. 29 oktober 2012 is minder concreet op dit dossier, maar in hoofdstuk III "Duurzaam groeien en vernieuwen" zijn drie beleidsvoornemens te vinden, die duidelijk maken dat de ingeslagen koers wordt voortgezet. De minister voor Wonen en Rijksdienst is nu de woordvoerder voor de bouwregelgeving en de toepassing daarvan, maar voor de Wabo is de minister van Infrastructuur en Milieu de stelselverantwoordelijke.

B2 Inspraak of betrokkenheid van de beleidssector, van burgers en maatschappelijke groeperingen kan bijvoorbeeld worden geregeld door het houden van (door de regering of het parlement te organiseren) hoorzittingen of door het aanvragen van adviezen aan relevante

adviesorganen.

Tot dusverre krijgt inspraak vooral gestalte door eigen voorstellen of reacties van brancheorganisaties e.d. (zie bijlage 4 bij deze rapportage en de rondetafelgesprekken d.d. 14 maart 2012 en 12 december 2013). Ook de instelling (door minister Spies, begin 2012) van 'het Bouwteam' kan worden gezien als vorm van inspraak. Deze publiek-private samenwerking resulteerde in de Actieagenda voor de Bouw. Met elk van de 17 daarin geformuleerde actiepunten ging een team aan de slag met deelnemers uit het veld. Zo kwam ook de 'Routekaart naar Private Kwaliteitsborging in de Bouw' tot stand in 2013.

Inspraak van burgers en ondernemers als opdrachtgevers en bouwconsumenten ligt wat ingewikkelder. Net als de bouwsector zelf spreken de vertegenwoordigers van de organisaties als VNO/NCW/MKB, Woonbond, VAC-punt Wonen, CH-raad en Vereniging Eigen Huis zich via het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) of in bilateraal overleg met het ministerie wel uit over de materie, maar met name de bouwconsument heeft niet geparticipeerd in één van de Actieteams. Van brede maatschappelijke discussie over het onderwerp is geen sprake. Hierbij speelt ongetwijfeld ook mee, dat het overgrote deel van de burgers en de (kleine) ondernemers slechts sporadisch als opdrachtgever van een bouwwerk fungeert en als huurder of koper de relatie met de toepassing van de bouwregelgeving vrijwel niet direct ervaart.

B3 De betrokkenheid van de organisatie(s) in kwestie kan worden geregeld door deze bijvoorbeeld lid te maken van het projectteam dat de beleidsvoorstellen of de wetgeving zal voorbereiden en ontwerpen.

De voorgenomen instelling van een kwartiermakersorganisatie is een vergaande uitwerking van dit punt, waarbij het voortouw voor de uitwerking bij de private sector zelf is gelegd, met participatie vanuit of namens de overheid. De voorgestelde Stuurgroep en het overleg met de geledingen genoemd in hoofdstuk 2 van deze rapportage zijn een nadrukkelijk vervolg hierop.

57

B4 Het verdient aanbeveling om in dit stadium ook de Eerste Kamer over het voornemen te informeren. De Eerste Kamer kan in dat geval tijdig wijzen op belangrijke aspecten ten aanzien van de kwaliteit van de wetgeving, zodat hier in een later stadium geen onduidelijkheid meer over kan bestaan.

Voor zover vast te stellen aan de hand van de website van de Eerste Kamer is deze nog niet uitgebreid over dit onderwerp geïnformeerd door de minister.

B5 Er moet een tijdslijn of planning komen van het gehele besluitvormingstraject (stap 1 tot en met 5) zodat alle betrokkenen weten wat ze wanneer zullen moeten doen. Uiteraard kunnen onverwachte gebeurtenissen optreden, maar een dergelijke tijdslijn kan door alle betrokkenen als houvast worden gebruikt. In de tijdslijn kunnen ook belangrijke beslismomenten worden gemarkeerd.

Bijlage 2 van deze rapportage schetst stapsgewijs het vervolgtraject vanaf de huidige verkenningsfase tot en met de eventuele bijsturing enkele jaren na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. In fase 1 volgt meer gedetailleerde uitwerking daarvan.

B6 Indien meerdere ministeries bij het voornemen zijn betrokken, moeten zij afspraken maken over de onderlinge rol- en taakverdeling. Dit heeft ook betrekking op de afstemming tussen een specifiek voornemen en het generieke beleid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging.

Private kwaliteitsborging heeft in termen van regelgeving betrekking op het Bouwbesluit 2012, waarvoor in het huidige kabinet de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk is, maar bij de inbedding in het omgevingsrecht, bepaalde onderdelen van het Bouwbesluit en de rolverdeling qua toetsing en toezicht zijn ook de volgende ministers betrokken:

- Infrastructuur en Milieu Wabo, milieucomponenten Bouwbesluit,
- Veiligheid en Justitie Brandveiligheid,
- Economische Zaken bouwnijverheid, landbouw,
- Binnenlandse Zaken leges, positie bevoegd gezag,
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen monumentenzorg.

Over hun onderlinge rol- en taakverdeling en werkafspraken bestaat geen openbare informatie.

B7 De bespreking van het voornemen mondt uit in een principebesluit van het parlement om wel of niet met de plannen door te gaan.

Dit punt is wat de Tweede Kamer betreft op hoofdlijnen aan de orde geweest tijdens AO en voortgezet AO in 2012 en 2013 en zal daar naar verwachting in het eerste kwartaal van 2014 uitmonden in een principebesluit.

De hierna te noemen stappen – ontwerp, besluit, uitvoering en opvolging – zijn nog niet aan de orde geweest, maar moeten een plek krijgen in het werk van de kwartiermakers en het ministerie van BZK ter voorbereiding van en volgend op het onder B7 genoemde principebesluit. In de volgende fasen worden deze als mede structurerend voor het werk van de kwartiermakers beschouwd en in de rapportages en verantwoording zal de stand van zaken worden bijgehouden.

Bijlage 8 Organigram Toelatingsorganisatie

In de 'Routekaart naar private kwaliteitsborging' is een breder opgezette organisatie geschetst met meerdere 'kamers'. Deze houden zich inhoudelijk met verschillende domeinen bezig, die alle te maken hebben met de nationale bouwregelgeving en de toepassing daarvan, in het bijzonder de technische voorschriften uit het Bouwbesluit. De interactie tussen deze 'kamers' en de gemeenschappelijke ondersteuning leidt tot efficiencywinst in bedrijfseconomische zin, maar resulteert ook inhoudelijke meerwaarde. Een deel van de domeinen maakt nu deel uit van het takenpakket van de Stichting Bouwkwiteit. Een optie is de andere daaraan toe te voegen; een andere optie is alle domeinen onder te brengen in een nieuwe organisatie. In de tabel is de huidige en de nieuwe rolverdeling per onderwerp weergegeven.

	Domein	Hfdst.*	Huidige situatie**	Routekaart
1	Erkende kwaliteitsverklaringen cf. Bouwbesluit 2012 art. 1.18		Stichting Bouwkwiteit	Één organisatie met vier afzonderlijke 'kamers' en gemeenschappelijke ondersteuning
2	Databases milieuprestatie bouwproducten Bouwbesluit 2012 art. 5.9			
3	Gelijkwaardige oplossingen Bouwbesluit 2012 art. 1.3	2.1, 7.1+2	Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften	
		2.ov		
		3		
		4		
		5.1	College Gelijkwaardigheid Energieprestatie (ISSO/NEN)	
		5.ov		
		6		
	7.ov			
4	Toetsing en monitoring instrumenten private kwaliteitsborging Wabo art. 2.10 lid 1 sub a			

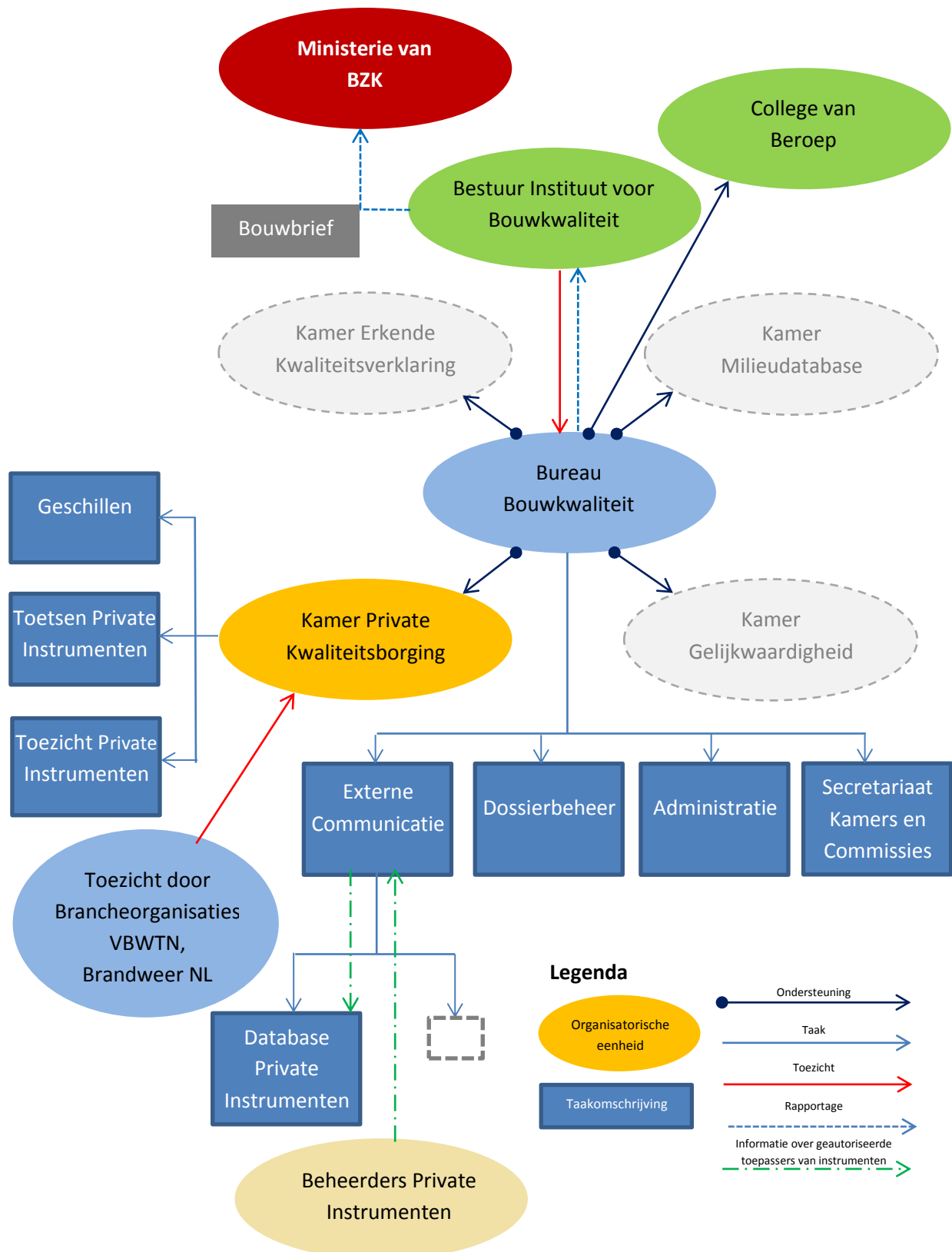
*) Hoofdstukindeling Bouwbesluit 2012; 'ov' is: 'overig'

**) In de huidige situatie bestaat voor de blanco velden geen voorziening.

De werkzaamheden van de kwartiermakers hebben betrekking op het nieuwe taakveld 4. Daarnaast is een voorstel gepresenteerd voor een (meer dan) Bouwbesluit-brede organisatie met betrekking tot gelijkwaardigheidsvragen. Voor de hoofdstukken (afdelingen) 2.1, 7.1, 7.8 en 5.1 bestaan hiervoor nu twee afzonderlijke voorzieningen. Voor de overige hoofdstukken en afdelingen bestaat sinds 21 juli 2008 geen onafhankelijke voorziening. (Zie de eindrapportage van de Werkgroep Gelijkwaardigheid van VNG en Stadswerk d.d. 19 januari 2009)

De huidige en mogelijk nog verdergaande versnippering van verwante taken over meerdere organisaties leidt tot onnodige meerkosten en bemoeilijkt interactie tussen de vier taakvelden, zowel op inhoudelijk vlak als qua bedrijfsvoering. Voor de huidige organisaties op dit gebied geldt al, dat deze qua management, personele bezetting, expertise, financiën, etc. zeer fragiel zijn. De vrees – geuit vanuit het bouwbedrijfsleven – voor een logge en bureaucratische Toelatingsorganisatie is begrijpelijk en terecht. Door de verschillende taakvelden onder één dak te brengen, zij het in verschillende 'kamers' kan worden gezorgd, dat de totale organisatie in omvang weliswaar beperkt blijft, maar tegelijkertijd robuust genoeg om goed te kunnen functioneren.

Wat deze krachtenbundeling betekent qua omvang van de vaste kern en de flexibele schil zal in fase 1 worden onderzocht en uitgewerkt. Het totale organigram van de organisatie is weergegeven in de 'routekaart'. Hieronder wordt ingezoomd op het deel, dat betrekking heeft op de Toelatingsorganisatie, immers de taak waaraan de kwartiermakers werken.



Afbeelding 4 Organigram Toelatingsorganisatie ingebed in breed Instituut voor Bouwkwaliiteit