

# Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019

Rapportage in opdracht van:

- Platform Voorbereiding Stelselherziening
- SKW Certificatie
- Instituut voor Bouwkwaliteit

Ooltgensplaat/Rotterdam  
April 2015

## Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1. Aanleiding en initiatief.....	3
1.2. Aanpak .....	4
2. Beschrijving Project Irishof .....	5
3. Beschrijving projecten Noorderstaete en Gamma .....	8
4. Conclusies en aanbevelingen.....	11
4.1. BRL 5006 .....	11
4.2. Reproduceerbaarheid .....	11
4.3. Positie van de kwaliteitsborger.....	12
4.4. Afstemming toetsing en toezicht.....	13
4.5. Privaat versus publiek .....	14
4.6. Projectkwaliteitsplan .....	14
4.7. Proportionaliteit.....	15
4.8. Rollen .....	15
4.9. Kwaliteitsborging .....	16
4.10. Ten slotte .....	18
Bijlage.....	19

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en initiatief

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bereidt een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen voor. Het nieuwe stelsel legt de verantwoordelijkheid voor de bouwkwiteit nadrukkelijker dan voorheen bij de bouw zelf. In verband daarmee verschuiven bouwplantoetsing en toezicht op de bouw van de gemeente naar private kwaliteitsborgers, die moeten werken volgens een toegelaten instrument. De definitie van een instrument luidt: “beoordelingsmethodiek die gericht is op het bouwen van een bouwwerk en die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit” (Concept Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, 25 juni 2014).

In de discussies rond de stelselherziening wordt de combinatie van BRL 5019 (‘Bouwplantoetsing’) en BRL 5006 (‘Toezicht op de bouw’) genoemd als mogelijk instrument voor kwaliteitsborging. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er nog wat wijzigingen wenselijk zijn om aan de (vermoedelijke) eisen voor een instrument te kunnen voldoen. Dat is ook begrijpelijk, want BRL 5019 is ontwikkeld als privaat alternatief voor de bouwplantoetsing in het kader van de vergunningverlening, terwijl BRL 5006 als oogmerk heeft de kwaliteit te borgen van het ‘traditionele’ (private) bouwtoezicht op basis van de contractdocumenten (bestek).

De aanvraag voor accreditatie van BRL5006 door de Raad van Accreditatie (RvA) als managementsysteemcertificaat voor “Toezicht op de Bouw” is in voorbereiding. BRL 5019 is inmiddels door de Raad voor Accreditatie aanvaard als managementsysteemcertificaat voor ‘Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit’. Specifiek bij dit project stond de vraag centraal hoe deze beide managementsystemen procedureel en qua inhoudelijke bevindingen ten aanzien van een concreet bouwwerk op elkaar aansluiten. Deze vraag is mede van belang, omdat het de bedoeling is als toelatingseis voor het stelsel van (private) kwaliteitsborging voor het bouwen te stellen, dat een instrument moet zien op het geheel van bouwplan tot en met een gebruiksgereed bouwwerk.

De invoering van het nieuwe stelsel is voorzien in de loop van 2016 en mogelijk pas per 1 januari 2017. Tot de invoering biedt het ministerie alle gelegenheid om pilotprojecten uit te voeren. De Stichting Instituut voor Bouwkwiteit (iBK) monitort een deel van de pilots met als voornaamste doel informatie te verzamelen om criteria te kunnen formuleren voor de toelating van instrumenten en de markt ervaring te laten opdoen met het nieuwe stelsel.

In dat kader is ook een pilotproject uitgevoerd op basis van BRL 5019 en BRL 5006. Dit rapport is het verslag van de bevindingen tijdens de pilot en bevat tevens aanbevelingen voor aanpassingen van BRL 5006/5019 om te komen tot een effectief toegelaten instrument.

Het initiatief om een aantal projecten aan te merken voor een pilot private kwaliteitsborging komt voort vanuit het Platform Voorbereiding Stelselherziening (PVS). SKW Certificatie (SKW) is schemabeheerder van de genoemde beoordelingsrichtlijnen en is bereid gevonden om de pilot te begeleiden. De afspraken over het pilotproject zijn door SKW vastgelegd in een projectplan (versie 18 december 2014).

Het pilotproject is onderdeel van een bredere ambitie van het Platform Voorbereiding Stelselherziening (PVS) om bouwstenen aan te dragen voor een goed functionerend stelsel van kwaliteitsborging, waarin de bescherming van consumenten en de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw centraal staan.

In dat kader waren aanvankelijk aan het pilotproject nog meer onderzoeksvragen gekoppeld, zoals de voorwaarden waaronder je tot een verzekeraar eindresultaat zou kunnen komen, welke onderdelen van het bouwwerk voor dekking door een verzekering in aanmelding zouden kunnen komen, wat de inhoud zou moeten zijn van een opleverdossier en op welke wijze een opleverdossier zou kunnen worden opgebouwd. Gaandeweg bleek de ambitie te omvangrijk om in deze pilot te kunnen onderzoeken en is de focus gericht op het functioneren van BRL 5006 en BRL 5019 als kwaliteitsborgingsinstrument.

## 1.2. Aanpak

Het PVS heeft 3 projecten aangewezen voor de pilot:

- Irishof Eindhoven, woningbouw
- Nieuwbouw Noorderstaete Roelofarendsveen, kantoor met appartementen
- Gamma Velsbroek, bouwmarkt

Het project Irishof omvat zowel bouwplantoetsing op basis van BRL 5019 (Nieman RI, onder certificaat) als bouwtoezicht volgens BRL 5006 (Nieman RI, niet onder certificaat), terwijl bij de twee andere projecten uitsluitend het bouwtoezicht onder het certificaat door Alphaplan is uitgevoerd. De bouwplantoetsing is hier geen deel van het pilotproject.

De officiële startbijeenkomst met betrokkenheid van het iBK bij deze pilot heeft plaats gevonden op 15 september 2014. Op dat moment was het project Irishof al in volle gang. Het project Alkemade wonen liep tegen de opleveringsdatum. Het project Gamma was nog niet in de uitvoeringsfase.

De pilot is namens SKW begeleid door Peter Ligthart en namens de Stichting Instituut voor Bouwkwiteit (iBK) gemonitord door Gerard Vermeulen. In de uitvoering is door beide begeleiders samengewerkt en informatie uitgewisseld. Om verwarring in de communicatie te voorkomen is in overleg met SKW en iBK besloten één gezamenlijke rapportage uit te brengen aan PVS en iBK.

Vanuit iBK is het primaire doel van de begeleiding van de projecten het vormen van een objectief beeld van de wijze waarop bij de verschillende projecten invulling gegeven wordt aan Private Kwaliteitsborging, terwijl vanuit SKW/PVS het accent vooral ligt op de integratie of afstemming van BRL 5006 en BRL 5019 tot één effectief instrument.

## 2. Beschrijving Project Irishof

Het project Irishof behelst de bouw van 28 grondgebonden woningen door aannemersbedrijf Dura Vermeer.

### Overige betrokkenen:

- Nieman Raadgevende Ingenieurs (bouwplantoetsing en bouwtoezicht)
- Ingenieursbureau Boorsma (bouwplantoetsing constructieve veiligheid)
- Bouwfonds ontwikkeling (projectontwikkeling)
- Van Helmond/ Zuidam architecten (ontwerp)
- Gemeente Eindhoven (vergunningverlener)

Het project Irishof is tot stand gekomen middels een zogenaamde GKA overeenkomst, Gesplitste Koop -/Aannemingsovereenkomst<sup>1</sup>.

### Kwaliteitsborger:

Nieman Raadgevende Ingenieurs BV (Nieman RI) heeft zowel tijdens de ontwerpfase als de uitvoeringsfase gefungeerd als kwaliteitsborger.

### Geïnterviewde partijen:

- Dura Vermeer Rosmalen, Harry Brokken (uitvoerder) en Erwin de Poorter (projectleider)
- Nieman RI, Jan Pieter van Dalen (kwaliteitsborger)
- Bouwfonds ontwikkeling, Aad van Deursen
- Architect, Marlies Zuidam
- Gemeente Eindhoven, Harry Swinkels, Angela Smulders en Richard Rog

### Gebruikte kwaliteitsinstrumenten

BRL 5019, voor de toets van het ontwerp op naleving van het Bouwbesluit

BRL 5006, voor het toezicht op naleving van het Bouwbesluit tijdens de uitvoeringsfase.

Nieman RI is BRL 5019 gecertificeerd op (alle) scopes A, B, C, D, E, G en I<sup>2</sup>.

Nieman RI heeft nog geen BRL 5006 certificaat, maar bereidt zich voor op certificatie.

### Schets werkwijze kwaliteitsborger

---

<sup>1</sup> De ontwikkelaar sluit een koopovereenkomst met de koper voor de grond en de koper sluit een aparte overeenkomst met de aannemer voor de bouw van de woning. Dat betekent dat er een directe relatie bestaat tussen koper en de aannemer in tegenstelling tot de koop-/aannemingsovereenkomst.

<sup>2</sup> Algemeen bouwkundig (A), Constructieve veiligheid (B), Brandveiligheid (C), Bouwfysica (D), Installaties (E), Coördinatie (G) en Kleine bouwwerken (I); zie BRL 5019 ([www.komo.nl](http://www.komo.nl)) of [www.skw-certificatie.nl](http://www.skw-certificatie.nl))

Nieman is kwaliteitsborger zowel in de ontwerpfase, als de uitvoeringsfase. Instrumenten zijn de BRL 5019 en de BRL 5006.

Ook in de praktijk van het project Irishof vindt er een doorloop plaats van ontwerp gerelateerde zaken (BRL 5019, Bouwbesluit) tijdens de uitvoeringsfase (BRL 5006).

Na voltooiing van de ontwerpfase en de toets op naleving van het Bouwbesluit heeft een overdracht plaats gevonden van het projectdossier met risico's en aandachtspunten, van de BRL 5019 verantwoordelijke (Adriaan de Jong) naar de BRL 5006 verantwoordelijke (Jan Pieter van Dalen).

Bij deze overdracht is gelijktijdig een aanvangsaudit uitgevoerd door Jan Pieter van Dalen.

Vervolgens zijn de rest risico's in kaart gebracht en zijn het risicoprofiel en het toezichtkeuringsplan opgesteld. Het toezichtkeuringsplan is leidend voor het toezicht gedurende de loop van het project.

In dit plan zijn de volgende onderwerpen en actiepunten opgenomen:

- Uitvoeringskwaliteit
  - Toetsing en keuring
  - Controlepunten buiteninspectie
- Risico analyse

De kwaliteitsborger voert toezicht uit en ziet erop toe dat alle in het toezichtkeuringsplan opgenomen zaken volgens planning worden afgehandeld.

Voor het toezicht en de keuringen wordt de kwaliteitsborger bijgestaan door specifieke specialisten. In dit geval door Bureau Boorsma (constructieve veiligheid) en Nieman-Valk (installaties) en een collega van Nieman voor algemeen bouwkundig en brandveiligheid.

Door de verschillende partijen wordt dezelfde dropbox gebruikt voor het project dossier. Hiermee hebben de kwaliteitsborger en andere betrokkenen de benodigde documentatie voorhanden en inzicht op naleving van het toezichtkeuringsplan en de beoordelingsrichtlijn.

#### Toetsing en toezicht Irishof op basis van de BRL 5019 en BRL 5006:

Toetsing en toezicht wordt in de praktijk vaak uitgevoerd door verschillende functionarissen of verschillende partijen. Een doorloop van ontwerp gerelateerde zaken tijdens de uitvoeringsfase betekent dat een transparante communicatie en afstemming tussen preventieve toetsing en toezicht op de uitvoering van groot belang is.

In het geval van verschillende functionarissen of partijen voor toets en toezicht is het van belang dat na voltooiing van de ontwerpfase en de toets op naleving van het Bouwbesluit tussen de partijen een overdracht plaats vindt van het projectdossier met risico's en aandachtspunten, zoals bij Irishof. De aannemer geeft aan dat bij dit PKB project door de kwaliteitsborger meer controle en toezicht uitgevoerd wordt dan wat bij een vergelijkbaar project onder traditioneel toezicht gebruikelijk is. Er zijn ook meer keuringen uitgevoerd en vastgelegd dan gebruikelijk. De projectleider van de aannemer verwacht dat het geheel zal leiden tot minder faalkosten. Externe controles bij een project zoals door de kwaliteitsborger blijken nodig te zijn om tekortkomingen tijdig en volledig aan te pakken.

Toezicht op kwaliteit tijdens de uitvoering is gericht op twee gebieden: naleving Bouwbesluit en toezicht op specifieke eisen verwachtingen van de klant (opdrachtgever).

Zowel door de opdrachtgever, de architect als de aannemer worden toetsing en toezicht in elk geval in het pilotproject als intensief en diepgaand ervaren. Dat leidde soms tot wat negatieve reacties.

Deze betrokken partijen benadrukken dat de focus van de kwaliteitsborger gericht moet zijn op de essentiële zaken, waarbij met name constructieve veiligheid, bouwfysica en EPC worden genoemd.

De toets die door Nieman RI is uitgevoerd, is door de architect ervaren als grondig, letterlijk: “uitkijken dat je het doel niet voorbij streeft”. De toets moet praktisch gericht zijn.

Belangrijke constatering bij de eindkeuring was dat er na oplevering van het project nog een tijd nodig is om enerzijds door de gebruiker geconstateerde afwijkingen op te heffen, anderzijds alle benodigde documentatie, zoals testrapporten te verzamelen. Oplevering van het project betekent niet dat de kwaliteitsverklaring direct kan worden ondertekend. Het is daarbij van belang een onderscheid te maken tussen borging van private eisen en borging publieke eisen. De eindgebruiker (koper/eigenaar) moet gelegenheid geven om eventuele gebreken op te heffen alvorens de woning te kunnen gebruiken.

Nog niet alle voor het opleverdossier benodigde documentatie was bij de oplevering voorhanden. De aannemer en de kwaliteitsborger spreken een afrondtermijn af van 1 maand om geconstateerde gebreken op te heffen en de benodigde informatie te verzamelen. Vervolgens kan de verklaring worden ondertekend.

Ten aanzien van het voorgaande wordt opgemerkt dat de verklaring, zoals genoemd in het wetsvoorstel betrekking heeft op het voldoen aan het Bouwbesluit bij de gereedmelding, terwijl de oplevering een finale toets is of aan de privaatrechtelijke overeenkomst is voldaan. Indien de kwaliteitsborger ook private toetst, zoals door Nieman RI in dit project is gedaan, dan zou daarvoor een aparte verklaring moeten worden afgegeven. De verklaring dat aan het Bouwbesluit is voldaan staat daar los van en zal in de regel eerder kunnen worden afgegeven. Dat laatste is ook van belang voor het in gebruik nemen van de woningen.

### 3. Beschrijving projecten Noorderstaete en Gamma

Het project Noorderstaete bestaat uit de nieuwbouw van een kantoor met daarboven 29 appartementen gebouwd door Heembouw Roelofarendsveen BV. Het project Gamma bestaat uit de nieuwbouw van een detailhandel en bouwmarkt te realiseren door Uba bouw Uithoorn.

Betrokkenen Noorderstaete:

- Bartels ingenieurs (constructief ontwerp)
- Frencken Scholl architecten (ontwerp)
- M3E installatieadviesbureau (installatieontwerp)

Betrokkenen Gamma:

- Architectenbureau P.van Duijn (ontwerp)
- Constructiebureau Tentij (constructief ontwerp)
- Akertech (civiel technisch adviseur)
- Brandexpert BV (brandveiligheidsadvies)

Kwaliteitsborger:

Ingenieursbureau Alphaplan heeft tijdens de uitvoeringsfase van beide projecten gefungeerd als kwaliteitsborger.

Geïnterviewde partijen:

- Hans de Ru (hoofd inspecties Alphaplan)  
**Project Noorderstaete**
- Arenda van Tol(directievoerder) en Justus Zuidema (toezichthouder ), Alphaplan
- Theo van der Aar, Alkemade wonen
- Leen Boogaard, toets en vergunning, Bas Hoogervorst toezicht, gemeente Kaag en Braassem  
**Project Gamma bouwmarkt**
- Wim Lazerom (directievoerder) en Aad van Neck (toezichthouder), Alphaplan
- Peter van Duijn, Pieter van Duijn Architects and Real Estate
- Lex van Rookhuizen (Afdelingsmanager Publiekszaken) en Kenneth Prosetiko (Coördinator Team Toezicht & Handhaving Bebouwde Omgeving), gemeente Velsen
- Patrick Evers, uitvoerder Uba bouw

Voor beide projecten geldt dat de betrokken partijen, opdrachtgevers, gemeenten, bouwbedrijven en architecten niet vooraf op de hoogte zijn gesteld van het feit dat de betreffende projecten deel uitmaken van een pilotproject. Beide gemeenten hebben het bouwplan voor vergunningverlening getoetst en hebben zelf toezicht gehouden (Kaag en Braassem) of houden toezicht (Velsen). Er is geen inzicht in de opmerkingen naar aanleiding van de toetsing. De architect van het project Gamma, Peter van Duijn heeft de aanvraag van de omgevingsvergunning namens de opdrachtgever aangevraagd en staat in contact met de gemeente.



In beide gevallen gaat om een traditioneel aanbesteed werk met een STABU-bestek, dat de basis vormt voor het toezicht door Alphaplan.

### Gebruikte kwaliteitsinstrumenten

BRL 5006, voor het toezicht op naleving van het Bouwbesluit tijdens de uitvoeringsfase.

Het toezicht op basis van BRL 5006 is bij het project Noorderstaete en Gamma vooral gericht op het voldoen aan de contractvoorwaarden, i.c. het bestek en houdt niet automatisch in dat wordt toegezien op het voldoen aan het Bouwbesluit. Dat kan worden verklaard uit de oorsprong van de BRL, die in eerste instantie is opgezet voor 'traditioneel' toezicht en uit het feit dat de gemeenten niet bij de projecten in Roelofarendsveen en Velsbroek zijn betrokken.

### Schets werkwijze kwaliteitsborger

Alphaplan heeft tijdens de realisatiefase gefungeerd als toezichthouder. De betreffende gemeentes Kaag en Braassem en Velsen hebben de toets op het Bouwbesluit uitgevoerd. Alphaplan is niet direct betrokken bij de aanvraag van de omgevingsvergunning en heeft derhalve geen inzicht gekregen in de resultaten van de bouwplantoetsing. Alphaplan is wel betrokken geweest bij de advisering in het project Gamma (met name bouwkosten).

Naast toezicht houden voert Alphaplan namens Alkemade Wonen respectievelijk Goedhart Onroerend Goed ook directie en accorderen de directievoerders als zodanig ook de termijnstaten. Dat gaf volgens Alphaplan bij Heembouw extra druk om de opmerkingen van Alphaplan op te volgen.

### Toetsing en toezicht Noorderstaete en Gamma

Bij beide projecten is de toets uitgevoerd door de betrokken gemeentes. Daarbij is eveneens naar voren gekomen dat er verschillende werkwijzen gehanteerd worden voor een toets op het Bouwbesluit. Waar de ene Gemeente werkt met checklists van de Vereniging BWT Nederland, wordt bij de andere gemeente vooral getoetst op prioritaire zaken zoals brandveiligheid, lucht, licht en ruimte.

Alphaplan heeft voor beide projecten een toezichtkeuringsplan opgesteld dat een afgeleide zou zijn van het Integraal Toezicht Protocol<sup>3</sup> (ITP). De getoonde toezichtkeuringsplannen blijken een opsomming van de hoofdstukken van het STABU-bestek met daarachter vermeld welke onderdelen uit dat hoofdstuk worden gecontroleerd tijdens de uitvoering. Per onderdeel is aangegeven of vooraf, tijdens of achteraf wordt gecontroleerd. In het toezichtkeuringsplan zijn de controlepunten, die in het bestek zijn benoemd opgenomen. Er lijkt geen relatie van de controlepunten met het Bouwbesluit.

Vooraf is in het toezichtkeuringsplan een keuze gemaakt van de risicovolle onderdelen (wapening, keuringen volgens bestek, heiwerk). Dat gebeurt voornamelijk op basis van de eigen ervaring van de toezichthouder.

---

<sup>3</sup> Door VBWTN ontwikkeld protocol voor toezicht op de bouw

In beide projecten heeft Alphaplan toezicht gehouden tijdens het heiwerk. Bij het werk Noorderstaete heeft Alphaplan alle palen gekalenderd. In verband met bezwaren van de omliggende bedrijven is bij de bouw van de Gamma bouwmarkt in Velsbroek gekozen voor boorpalen. Dat is door Alphaplan aangemerkt als risicopunt en met een aanvullende opdracht heeft Alphaplan gedurende het aanbrengen van de boorpalen toezicht gehouden. Daarbij is onder andere gelet op de betonsamenstelling.

Bij de risico-inventarisatie en de samenstelling van het toezichtkeuringsplannen zijn de projectkwaliteitsplannen van de bouwbedrijven niet meegenomen. Het is niet duidelijk of Heembouw (Noorderstaete) een projectkwaliteitsplan had; voor het project UBA Bouw (Gamma) is geen projectkwaliteitsplan. Het toezicht is voornamelijk technisch van aard.

In het kader van de dossiervorming zijn door Heembouw enkele certificaten overlegd, maar niet alle in het bestek gevraagde certificaten. Alphaplan wijt dat aan de gebrekkige medewerking van de onderaannemers, die de certificaten moeten leveren. Het gaat uitsluitend om productcertificaten. Alphaplan controleert de geldigheid van de certificaten niet. Eventuele gelijkwaardigheid (bestek: o.g.) wordt door de directievoerder (en dus niet de toezichthouder) beoordeeld.

De planning van de bezoeken is niet volledig afgestemd op een risicoanalyse. De toezichthouder bezoekt het werk overeenkomstig de in de opdracht genoemde tijdsbesteding en controleert wat op dat moment waarneembaar is.

Het toezicht in beide projecten spitst zich toe op het bestek; dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan is geen onderdeel van het toezicht door Alphaplan en wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de ontwerper en de gemeente als vergunningverlener.

Het beoordelen van de constructieve veiligheid wordt niet gezien als wezenlijk onderdeel van het toezicht, maar in de eerste plaats als de verantwoordelijkheid van de constructeur van het werk. Niettemin zal Alphaplan toezicht houden op het plaatsen van de staalconstructie bij de bouwmarkt (januari 2015).

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1. BRL 5006

De beoordelingsrichtlijn BRL 5006 is ontwikkeld voor traditioneel bouwtoezicht en niet in de eerste plaats voor naleving van het Bouwbesluit. Dat blijkt duidelijk uit de werkwijze van Alphaplan, dat al jaren als bureau is betrokken bij advisering, directievoering en toezicht op deze wijze. De focus van de toezichthouders ligt bij het borgen dat het te realiseren bouwwerk voldoet aan de kwaliteit, die is vastgelegd in het bestek. Zoals de toezichthouders zelf aangeven is de kennis van het Bouwbesluit beperkt en de verantwoordelijkheid voor het voldoen van de constructieve veiligheid wordt overgelaten aan de ontwerpend constructeur.

Daarmee dient de toezichthouder nadrukkelijk het private belang van de opdrachtgever en veel minder het publieke belang. Dat blijkt ook uit het feit dat hetzelfde bureau in de projecten ook de rol van directievoerder vervult. In één van de projecten heeft dat merkbaar effect: de aannemer ervaart de rol van de directievoerder als extra druk om aan de opmerkingen van de toezichthouder gehoor te geven. Aan de andere kant is het de vraag of dat een wenselijk effect is.

BRL 5006 onderscheidt in navolging van BRL 5019 scopes, terreinen van specifieke deskundigheid, die naar behoefte kunnen worden ingezet. Nieman RI beschikt daadwerkelijk zelf over veel van deze deskundigheid of huurt die in (o.a. Nieman-Valk en Ingenieursbureau Boorsma). Bij Alphaplan hebben we niet kunnen vaststellen dat dat is gebeurd. Bij het project Gamma is dat vanwege de betrekkelijk eenvoud wellicht ook niet nodig (brandveiligheid?), maar het project Noorderstaete valt qua complexiteit en gebruik in gevolgklasse 2.

Ook hier ligt de verklaring in de achtergrond van het bureau en BRL 5006.

Conclusie	BRL 5006 functioneert zonder BRL 5019 niet zoals het is bedoeld bij de omzetting naar managementsysteem als onderdeel van het kwaliteitsborgingsinstrument waar het gaat om de naleving van het Bouwbesluit. Daarentegen lijkt de BRL wel goed aan te sluiten bij 'traditioneel' toezicht. Gezien de behoefte in de markt aan deze vorm van toezicht (en directievoering) en tegen de achtergrond van een geleidelijke invoering van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging lijkt er nog toekomst voor BRL 5006 in zijn oorspronkelijke opzet.
Aanbeveling	BRL 5006 ontdoen van de enigszins geforceerde rol in een kwaliteitsborgingsinstrument en terugbrengen in de oorspronkelijke opzet. Zie ook aanbeveling 4.4.

### 4.2. Reproduceerbaarheid

Risicomanagement vormt een steeds belangrijker onderdeel van het bouwproces en dat speelt ook een rol bij de borging dat een bouwproject aan het Bouwbesluit voldoet. In zowel BRL 5019 als BRL 5006 dient een risicoanalyse te worden uitgevoerd om tot een goede afweging van de intensiteit van toetsing en toezicht te komen. In de praktijk van de uitgevoerde pilots komt dit nog niet sterk uit de verf. Dat blijkt vooral bij het toezicht. De toezichthouder beperkt zich niet tot de veel voorkomende

afwijkingen (grote kans) of afwijkingen met grote gevolgen, maar voert het toezicht op een nog tamelijk traditionele wijze uit. Tussen de beide betrokken kwaliteitsborgers, zowel als tussen de verschillende toezichthouders van Alphaplan zijn verschillen geconstateerd.

Conclusie	De kwaliteitsborging is in belangrijke mate afhankelijk van de inzet en de ambitie van de kwaliteitsborger. Dit speelt met name bij de risicoanalyse voor zowel toetsing als toezicht en bij de manier waarop invulling wordt gegeven aan het toezicht. De risicoanalyse is in onvoldoende mate sturend voor de inzet van het toezicht.
Aanbeveling	Neem in de beoordelingsrichtlijn(en) eisen op voor de wijze waarop de risicoanalyse tot stand komt. De risicoanalyse dient in elk geval methodisch en reproduceerbaar te zijn.

### 4.3. Positie van de kwaliteitsborger

De invulling van de rol van kwaliteitsborger door Alphaplan is anders dan door Nieman RI. Alphaplan werkt in opdracht van de ontwikkelaar en ziet toe op de uitvoering door het bouwbedrijf. Doordat Alphaplan ook als directievoerder in het zelfde werk optreedt, weliswaar met een andere medewerker, ligt de druk bij het bouwbedrijf om aan de opmerkingen door de toezichthouder gehoor te geven. We hebben niet geconstateerd dat Alphaplan in deze positie het belang van de opdrachtgever laat prevaleren boven het maatschappelijke belang (voldoen aan het Bouwbesluit), maar dat gevaar ligt hier wel op de loer.

In het project Irishof is Nieman RI ingezet als kwaliteitsborger tegen de achtergrond van het publieke belang en heeft daarin tegelijkertijd aandacht besteed aan de private eisen en wensen van de opdrachtgever ('goed en deugdelijk werk').

De gemeente Eindhoven is van mening dat de uiteindelijke kwaliteit van het project afhankelijk is van het bureau dat optreedt als kwaliteitsborger. Risico's ten aanzien van de kwaliteit zijn afhankelijk van het gebruikte kwaliteitsinstrument. Handhaving bij private kwaliteitsborging is fundamenteel.

Uitgangspunt van de gemeente Eindhoven is dat private kwaliteitsborging onder certificering plaats gaat vinden. Er zal nog wettelijk vastgelegd moeten worden wat de specifieke rol van de gemeente is.

Tijdens de uitvoering van het toezicht op de betreffende projecten zijn door de gemeenten Kaag en Braassem en Velsen enkele onvolkomenheden geconstateerd. Deze zijn vervolgens opgepakt en afgehandeld door de betreffende aannemers.

Conclusie	De wijze van invulling van de rol van kwaliteitsborger is divers. Partijen stellen zich een certificering voor van de kwaliteitsborger.
Aanbeveling	Stel strikte eisen aan de specifieke deskundigheid (opleiding en ervaring) van de kwaliteitsborger.

#### 4.4. Afstemming toetsing en toezicht

Uit de projecten van Alphaplan blijkt dat het bijna onmogelijk is de naleving van het Bouwbesluit te borgen wanneer zich dat beperkt tot het toezicht op de bouw. Er is geen directe relatie met de toetsing van het bouwplan en zonder die kennis kan er derhalve door de toezichthouder geen verantwoordelijkheid worden genomen voor het voldoen van het bouwwerk bij oplevering en gereedmelding. De toezichthouders van Alphaplan stellen dat op zich terecht.

Bij het project Nieman RI is een en ander soepeler verlopen dan bij de twee andere projecten. Dat wordt vooral toegeschreven aan de ervaring, die Nieman RI al jaren heeft op het gebied van bouwplantoetsing aan het Bouwbesluit en de betrokkenheid bij de voorbereiding van de nieuwe wetgeving. Het ontbreken van een koppeling tussen bouwplantoetsing en bouwtoezicht bij de projecten van Alphaplan is achteraf ongelukkig geweest, maar dat die koppeling noodzakelijk is, is daarmee ook een conclusie.

De vraag is of die verantwoordelijkheid wel kan worden genomen als de toezichthouder moet werken met de bevindingen van een andere partij. In het project Irishof maakt Nieman RI onderscheid tussen de medewerkers voor bouwplantoetsing en bouwtoezicht. De reden daarvoor lijkt te liggen in de competenties van de verschillende medewerkers. Toetsers zijn geen toezichthouders en andersom.

Toch zie je zowel in het project Irishof als in de projecten van Alphaplan, dat er een uitwisseling wenselijk is. Nieman RI doet dat door specifieke deskundigen (o.a. voor installaties) in te zetten bij het bouwtoezicht; bij Alphaplan wordt het toezicht op de uitvoering van belangrijke constructieonderdelen (fundering, staalconstructie) overgelaten aan de constructeur. Waar dat bij Alphaplan vooral op een traditionele werkwijze van toezicht is gestoeld, heeft Nieman RI dat duidelijk gemarkeerd door een vooraf gedefinieerd overdrachtsmoment.

De mogelijkheid van uitgestelde gegevensverstrekking, die met Bouwbesluit 2012 is verruimd, versterkt de behoefte aan uitwisseling of mogelijk zelfs coördinatie tussen toetsing en toezicht; het toetsen loopt tot ver in de uitvoeringsfase door.

Een verdergaande integratie van bouwplantoetsing en toezicht op de bouw heeft ten slotte nog een ander aspect. Veel aspecten die op grond van BRL 5019 zouden moeten worden beoordeeld op basis van een bouwplan zijn echter veel beter en soms zelfs uitsluitend in de uitvoeringsfase te beoordelen. Dan gaat het vooral om die zaken, die op dat moment nog eenvoudig en zonder al te veel kosten te herstellen zijn als het niet blijkt te voldoen. Wanneer die beoordelingen kunnen worden verlegd naar het bouwtoezicht kan een efficiëncyslag worden gemaakt in de toetsfase. Dat vraagt echter om een uitvoering van bouwplantoetsing en toezicht onder één verantwoordelijke kwaliteitsborger.

Conclusie	Het kwaliteitsborgingsinstrument functioneert eenvoudiger en beter wanneer de verantwoordelijkheid voor zowel bouwplantoetsing als bouwtoezicht wordt verenigd bij één kwaliteitsborger/ partij.
Aanbeveling	BRL 5019 kan worden uitgebreid met een scope 'Bouwtoezicht'. Daarmee komt het toezicht onder dezelfde coördinator (scope G), die de informatie-uitwisseling tussen toetsers en toezichthouders op elk moment in het bouwproces kan aansturen en bewaken.

## 4.5. Privaat versus publiek

BRL 5019 Bouwplantoetsing legt de focus op het voldoen aan het Bouwbesluit. De certificaathouder heeft de ruimte om daarin private eisen van de opdrachtgever mee te beoordelen, maar de BRL zegt daar niets over. Aan de andere kant constateerden we eerder dat het toezicht op de bouw vanuit de achtergrond van de BRL 5006 juist de nadruk legt op de private eisen, zoals die in de contract-documenten (bestek en tekeningen) zijn vastgelegd.

Het toezicht op private eisen wordt door de opdrachtgever op prijs gesteld, omdat daarmee de bouwkwiteit verbetert. Om te voorkomen dat potentiële gebreken (te) laat worden ontdekt is het wenselijk deze in de planfase van het bouwwerk al te betrekken. Dat kan een belangrijke toegevoegde waarde zijn voor de opdrachtgevers.

Conclusie	BRL 5019 richt zich volledig op het voldoen aan de publieke eisen uit het Bouwbesluit, terwijl opdrachtgevers belang hebben bij het borgen van hun private eisen en wensen.
Aanbeveling	Pas BRL 5019 zodanig aan dat toetsing op private eisen in de planfase naast de publiekrechtelijke regelgeving onder certificaat mogelijk wordt.

## 4.6. Projectkwaliteitsplan

In toenemende mate maken bouwbedrijven een risicoanalyse en stellen ze een projectkwaliteitsplan (pkp) op. Daarmee ontstaat een overlap met de werkzaamheden van met name de toezicht-houdende rol van de kwaliteitsborger. Dat leidt tot reacties bij met name de bouwbedrijven, dat er een overkill aan controles ontstaat.

In het project Irishof Eindhoven heeft Nieman RI gebruik gemaakt van het projectkwaliteitsplan van Dura Vermeer en hun toezicht daar mede op gebaseerd. Dat heeft in dit specifieke geval nog niet direct geleid tot minder inspecties door Nieman RI, maar het heeft wel als gevolg dat de bouwer bij de kwaliteitsborging wordt betrokken en in de gelegenheid wordt gesteld verantwoordelijkheid te nemen. De kwaliteitsborger dient erop toe te zien dat het projectkwaliteitsplan is gebaseerd op een risicoanalyse en dat de geplande controles tijdig en op de juiste manier worden uitgevoerd. Door middel van afspraken over bijwoon- en registratiepunten als in de RAW-systematiek is de kwaliteitsborger in staat om dat (systeem)toezicht te organiseren.

De inzet van de kwaliteitsborger in de uitvoeringsfase zal groter zijn wanneer er geen projectkwaliteitsplan is of er geen rekening mee wordt gehouden, zoals in de projecten in Velsbroek en Roelofarendsveen.

Conclusie	De eigen bijdrage van het bouwbedrijf aan de kwaliteitsborging in de vorm van een projectkwaliteitsplan wordt nu niet standaard meegenomen bij het toezicht op de bouw. Door daar wel rekening mee te houden wordt het bouwbedrijf actief betrokken bij het toezicht en wordt dubbel werk vermeden.
Aanbeveling	Neem in BRL 5006 (of een scope toezicht in BRL 5019; zie 4.4) de mogelijkheid op om in het toezichtsplan rekening te houden met het projectkwaliteitsplan van het bouwbedrijf en de inzet als kwaliteitsborger daarop af te stemmen. Het is van belang dan wel eisen te stellen aan de borging van het

#### 4.7. Proportionaliteit

Het streven is erop gericht de kwaliteitsborging zodanig in te richten dat de inzet proportioneel is, dat wil zeggen passen bij de aard en omvang van het te (ver)bouwen bouwwerk en de gevolgen van het falen van (een onderdeel van) het bouwwerk.

Uit de reacties van betrokken partijen in het project Irishof Eindhoven, met name architect en bouwbedrijf, blijkt dat de inzet van Nieman RI als kwaliteitsborger als zwaar wordt ervaren (zie ook 4.6). Dat kan enerzijds worden verklaard uit het feit dat deze werkwijze voor zowel architect als bouwbedrijf nieuw is. Anderzijds kan meespelen dat Nieman RI met alle ogen op zich gericht extra zijn best heeft gedaan om het project te laten slagen. Het kan ook meespelen dat het project op grond van de criteria in BRL 5019 als klein bouwwerk (scope I) had kunnen worden behandeld, terwijl alle scopes van de BRL in het belang van de pilot ten volle zijn ingezet.

Het is niettemin een aandachtspunt om een goede balans te vinden van inzet en dus kosten aan de ene en het resultaat, voldoen aan het Bouwbesluit, aan de andere kant. Het toepassen van systeemtoezicht kan daarin een positieve rol spelen.

Conclusie	De inzet van de kwaliteitsborger is vooral in het project Irishof Eindhoven als zwaar en enigszins disproportioneel ervaren.
Aanbeveling	Bij volgende projecten, al of niet in het kader van een pilot, zou goed moeten worden gekeken naar de balans tussen het middel (instrument) en het doel (voldoen aan het Bouwbesluit).

#### 4.8. Rollen

De pilots laten zien dat een goede voorbereiding van een pilotproject noodzakelijk is om effectief conclusies te kunnen trekken. In de drie pilots zijn qua betrokkenheid van de projectpartners verschillen te ontdekken. Met name bij de projecten Noorderstaete en Gamma zijn gemeenten, bouwbedrijven en adviseurs niet meegenomen in het proces. De vraag is of dat wel was gelukt als daar vanuit de projectgroep meer aandacht aan was besteed gelet op de soms moeizame medewerking van deze betrokkenen. Zo kon er bijvoorbeeld geen inzicht worden verkregen in de bevindingen tijdens de bouwplantoetsing door de gemeente. Mogelijk dat bij sommige partijen de achtergrond en het doel van de komende wetgeving en de pilotprojecten onvoldoende duidelijk is gemaakt.

Voor het project Irishof is er door de gemeente zelf geen toets uitgevoerd op het Bouwbesluit. Hiervoor is afgesproken dat er 50 % korting op de leges gegeven wordt. Wel wordt er toezicht door de gemeente uitgevoerd op Irishof. Geconstateerde onvolkomenheden worden terug gekoppeld aan de uitvoerder en vervolgens verholpen.

De gemeenten Kaag en Braassem, zowel als Velsen hebben de toets uitgevoerd voor de projecten Noorderstaete en Gamma. De gemeente Velsen laat zich voor de toets op constructieve veiligheid bijstaan door de specialisten van de gemeente Haarlem.

Door alle gemeentes is toezicht uitgevoerd op naleving van vergunning en Bouwbesluit. De intensiteit van het toezicht wordt bepaald door de risicofactor van het bouwwerk.

De gemeente Eindhoven betwijfelt nog of men iets wil met het opleverdossier na voltooiing van een project onder private kwaliteitsborging. De gemeente “ is er niet meer van” onder private kwaliteitsborging. Enkel het onderwerp brandveiligheid acht men van belang. De gemeente zegt dat het nog de vraag is of men gaat handhaven wanneer een bouwwerk niet voldoet aan het Bouwbesluit. Als er gehandhaafd zou worden dan is dat handhaving op bestaande bouw, dus niet op nieuwbouw.

Met de gekozen structuur van verantwoordelijke partijen valt bij het project Irishof op dat de aannemer v.w.b. de risico-inventarisatie, risico en kwaliteitsborging (te)veel leunt op de kwaliteitsborger. Vraag die hieruit naar voren komt is, in hoeverre risico en kwaliteitsborging dan tussen de oren zit bij de aannemer. In hoeverre kunnen er tekortkomingen ontstaan die niet opgemerkt worden door de kwaliteitsborger tijdens de bouw.

Dit maakt dat een van de vragen die tijdens de interviews naar voren gekomen is, in ieder geval blijft staan, in hoeverre is de kwaliteit van de kwaliteitsborger bepalend voor de kwaliteit van het project. Hieraan gekoppeld, is de kwaliteit van het project afhankelijk van motivatie en deskundigheid van de kwaliteitsborger?

Conclusie	De pilot heeft minder opgeleverd dan vooraf mogelijk was verwacht. De rollen van de projectpartners zijn divers en de betrokkenheid bij bouwplantoetsing en bouwtoezicht is onvoldoende in het project geborgd. De koppeling tussen bouwplantoetsing en bouwtoezicht is noodzakelijk gebleken om het voldoen van het eindresultaat aan het Bouwbesluit te kunnen borgen.
Aanbeveling	<p>Om de conclusies uit deze pilotprojecten te kunnen staven is het wenselijk nog een bouwproject in het pilotproject toe te voegen. Daarbij geldt als voorwaarde dat de verbinding tussen bouwplantoetsing en bouwtoezicht wordt geborgd. Een nieuw plan met Nieman RI als kwaliteitsborger heeft dan niet de voorkeur, omdat dat te weinig nieuwe informatie zal opleveren. Omdat er verder geen partijen zijn met zowel een certificaat BRL 5019 als BRL 5006 wordt aanbevolen een BRL 5019 gecertificeerd bureau bereid te vinden ook het toezicht te coördineren en daarvoor de verantwoordelijkheid en coördinatie te nemen.</p> <p>Om resultaten te boeken met een volgend pilotproject is het goed om van tevoren goede, gerichte onderzoeksvragen te formuleren. Omdat proportionaliteit daar één van is, is van belang dat het project qua aard en omvang past bij de volledige breedte van BRL 5006 en BRL 5019.</p>

## 4.9. Kwaliteitsborging

Het kwaliteitsborgingsinstrument moet een garantie bieden voor een systematische kwaliteitsborging. Daarbij ligt het accent vooralsnog op het voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit. Alleen bij het project Irishof is gebruik gemaakt van de BRL 5019 in combinatie met de BRL 5006. Bij de andere twee projecten is uitsluitend BRL5006 ingezet.



Het toezicht op basis van BRL 5006 is vooral gericht op het voldoen aan de contractvoorwaarden, i.c. het bestek en houdt niet automatisch in dat wordt toegezien op het voldoen aan het Bouwbesluit. Dat kan worden verklaard uit de oorsprong van de BRL, die in eerste instantie is opgezet voor ‘traditioneel’ toezicht en uit het feit dat de gemeenten niet bij de projecten in Roelofarendsveen en Velsbroek zijn betrokken.

Bij de combinatie van bouwplantoetsing en bouwtoezicht in dezelfde hand, zoals in het project in Eindhoven is die relatie duidelijk sterker. Voor de communicatie tussen preventieve toetsing en toezicht op de uitvoering was het een voordeel dat beide fases door Nieman RI werden begeleid.

Dat sluit overigens niet op voorhand uit dat niet twee verschillende partijen die rollen zouden kunnen invullen; voorwaarde is wel dat één partij verantwoordelijkheid wordt genomen voor het voldoen aan het Bouwbesluit. Dat is overigens ook de inzet van de concepten van het wetsvoorstel en de toelatingscriteria. In het geval dat slechts het bouwtoezicht conform BRL 5006 wordt ingezet kan die verantwoordelijkheid niet of nauwelijks worden waargemaakt.

De kwaliteitsborger is verantwoordelijk voor opvolging van het kwaliteitsborgingsinstrument en daarmee met naleving van het Bouwbesluit van initiatief tot en met gereedmelding.

Door vrijwel alle geïnterviewde partijen wordt de voorkeur gegeven aan een onafhankelijke externe partij die als kwaliteitsborger optreedt. De onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger geeft meer garantie voor de kwaliteit van het project.

Bij de verschillende projecten is sprake van een groot aantal onderaannemers/ leveranciers. Tijdens een rondgang op een van de projecten was het aantal onvolkomenheden opvallend. Het ging over kleine zaken zoals ramen die niet goed open gingen, te lange schroeven waardoor ze anderhalve centimeter uitstaken, of loszittende onderdelen op zolder. De betreffende uitvoerder bevestigt dat voortdurende controle bij de uitvoering van belang is. Hieruit mag afgeleid worden dat kwaliteit “nog” niet echt tussen de oren zit bij de uitvoerende partijen. Nadruk bij het nieuwe private kwaliteitsborging stelsel zou meer mogen liggen op deskundigheid en kwaliteitsborging door de uitvoerende partijen.

De performance van de kwaliteitsborger is in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van het project. Toets en toezicht op naleving van het Bouwbesluit vraagt om kennis, specifieke ervaring en de competenties om geconstateerde gebreken op te (laten) heffen. Uitgangspunt van zowel de gemeente Eindhoven als de architect is dat de kwaliteitsborger gecertificeerd zouden moeten zijn.

De pilot laat zien dat de betrokken partijen bepalend zijn voor de wijze van invulling van de rol van kwaliteitsborger.

Conclusie	De BRL'en als kwaliteitsborgingsinstrument biedt slechts bij één project voldoende garantie dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. In enkele gevallen zijn er onvolkomenheden geconstateerd door het gemeentelijk toezicht.
Aanbeveling	Stel strikte eisen die aan het instrument en de instrumentbeheerder, waarmee de naleving van het Bouwbesluit tijdens ontwerp- en uitvoeringsfase geborgd wordt.

## 4.10. Ten slotte

Zoals uit het rapport naar voren komt zijn er nog een aantal kritische succes factoren bij de verdere ontwikkeling van het stelsel private kwaliteitsborging.

- De wijze van invulling van de rol van de kwaliteitsborger.
- De aannemer die leunt op de waakzaamheid van de kwaliteitsborger.
- Het benodigde aantal uren versus het toebedeelde aantal uren om de rol van kwaliteitsborger te vervullen en garant te staan voor de kwaliteit van het bouwwerk.
- De specifieke eisen die gesteld worden aan het kwaliteitsborgingsinstrument.
- De garantie die de instrumentontwikkelaar kan geven op naleving van het instrument.

Zoals in de inleiding beschreven is de invoering van het stelsel Private Kwaliteitsborging voorzien in de loop van 2016 of begin 2017. Deze tijd kan optimaal gebruikt worden voor de uitvoering/ begeleiding van pilots, van de lessen te leren en de benodigde eisen te stellen aan zowel instrumenten als kwaliteitsborgers. Daarmee kan garant gestaan worden voor de benodigde en vereiste Private kwaliteitsborging.

## Bijlage

### Vragen en opmerkingen van de betrokken partijen

- De opdrachtgever vraagt zich af wat de gevolgen van private kwaliteitsborging op legesverordening zijn.
- In de huidige praktijk stelt elke individuele ambtenaar zijn eisen aan de in te leveren documenten, aldus de opdrachtgever. Houdt zich niet aan de indieningvereisten. Zal dit knelpunt opgelost zijn na vaststelling van het wetsvoorstel kwaliteitsborging?
- De architect vraagt zich af hoe ervoor gewaakt zal gaan worden dat private kwaliteitsborging niet leidt tot investering van meer tijd, geld en energie.
- De aannemer benoemt als uitgesproken nadeel van private kwaliteitsborging dat de kosten zullen stijgen. De “onafhankelijke” kwaliteitsborger zal betaald moeten worden.
- Focus bij de uitwerking van private kwaliteitsborging ligt op het instrument, de eisen die daaraan gesteld worden, de deskundigheid van de kwaliteitsborger. In hoeverre is het van belang om bij nadere uitwerking eisen te stellen aan de deskundigheid van de uitvoerende partijen.
- Er kunnen risico's ontstaan als de toetsing op Bouwbesluit en het toezicht tijdens uitvoering door twee verschillende partijen wordt ingevuld. Hier vindt dan namelijk een overdracht tussen twee kwaliteitsborgers plaats.
- Als de constructeur niet tijdig de nader in te dienen berekeningen en tekeningen levert komt toetsing op naleving Bouwbesluit in het gedrang. Dit roept de vraag op welke specifieke informatie voorhanden moet zijn voordat de bouw mag starten! (Doordat in het nieuwe stelsel de aanvraag en de vergunning geen betrekking hebben op het Bouwbesluit wordt de tijdige beschikbaarheid van te toetsen gegevens geheel een private verantwoordelijkheid. De wettelijke eisen in de Mor hebben daarop geen vat.)

Vragen van geïnterviewden:

Wat zijn de richtlijnen t.a.v. onafhankelijkheid van ontwerper en toetsers?

Hoe wordt onderscheid gemaakt in het gewicht van het kwaliteit instrument i.r.t. het bouwwerk?

Is er onderzoek naar welk kwaliteitsborgingsinstrument voor welk bouwwerk het meest geschikt is.

Dit gekoppeld aan de vraag, hoe gedetailleerd moet het toezicht zijn.

Hoe efficiënt kan het instrument ingericht zijn dat niet elk onderdeel verschillende keren gecheckt en vastgelegd hoeft te worden.