

Ruimte voor ambitie



Quick Scan Autoriteit Private

Kwaliteitsborging

Onderzoeksrapportage

Brink Groep

brinkgroep.nl

Overgoo 5
Postbus 177
2260 AD Leidschendam
Telefoon (070) 301 53 01
Fax (070) 320 22 03

Science Park Eindhoven 5033
Postbus 2424
5600 CK Eindhoven
Telefoon (040) 267 67 67
Fax (040) 267 67 60

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Juni 2013

Door Brink Groep: Marleen Hermans en Maaike van Kats-Schouwerwou

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING		1
01	INLEIDING	4
01.01	Aanleiding	4
01.02	Probleemstelling en onderzoeksvragen	4
01.03	Definitie en afbakening Autoriteit Private Kwaliteitsborging	5
01.04	Leeswijzer	5
02	PRIVATE KWALITEITSBORGING EN VRAAGSTUKKEN RONDOM EEN 'AUTORITEIT'	7
02.01	Beknopte stand van zaken ontwikkeling private kwaliteitsborging	7
02.02	Positie private kwaliteitsborging in het WABO-stelsel	8
03	ONDERZOEKSAANPAK	13
03.01	Werkwijze	13
03.02	Belanghebbenden en hun betrokkenheid bij private kwaliteitsborging	14
04	THEMATISCHE WEERGAVE ONDERZOEKSRESULTATEN	15
04.01	Nut en noodzaak 'autoriteit'	15
04.02	Taken en diensten	17
04.02.01	Basistaken	18
04.02.02	Mogelijke aanvullende taken	19
04.03	Verantwoordelijkheden & bevoegdheden	23
04.04	Positionering & besturing	24
04.04.01	Autoriteit alleen boven privaat spoor of dual	24
04.04.02	Autoriteit vanuit huidige instanties	24
04.04.03	Autoriteit en Commissie Gelijkwaardigheid	26
04.04.04	Rol van de brandweer bij vergunningverlening in het algemeen en bij private kwaliteitsborging in het bijzonder	27
04.04.05	Rol van de overheid in het private stelsel	27
04.05	Gewenst profiel	28
04.05.01	Publiek, privaat of publiek-privaat	28
04.06	Financiering	29

Datum	21 juni 2013	
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging	
Betreft	Onderzoeksrapportage	
04.07	Randvoorwaarden	31
04.07.01	Keuzevrijheid / voldoende concurrentie (aantal toetsers en instrumenten)	31
04.07.02	Geen dubbelingen – of toch nog extra toezicht door BWT?	32
05	DUAAL STELSEL	33
05.01	Haalbaarheid van twee sporen	33
05.02	Gelijke monniken, gelijke kappen	35
05.03	Groeipad	35
05.04	Verbeteringen in het publieke spoor	36
06	EEN 'BORGENDE INSTANTIE' IN EEN STELSEL VAN PRIVATE KWALITEITSTOETSING	37
06.01	Helder maken welk probleem er wordt opgelost en voor wie	37
06.02	Gebruik maken van / aansluiten bij bestaande systemen in de woningbouw	39
06.03	Toetsing op volledige eisenpakket van opdrachtgevers, niet bouwregelgeving alleen	40
06.04	Informatievoorziening via meldingen en gebouwdocumentatie	40
06.05	Achterliggende doelen regelgeving zelf expliciteren	41
06.06	Relatie met publieke vergunningverlening op milieu, ruimtelijke ordening en welstand	41
07	OPMERKINGEN BIJ TOETSINSTRUMENTEN	42
07.01	Proportionaliteit	42
07.01.01	Passend bij risicoprofiel van project	42
07.01.02	Passend bij professionaliteit van opdrachtgevers	43
07.01.03	Proportioneel naar omvang van ontwerpende en bouwende partijen	43
07.02	Toetsen op relevante tijdstip in het bouwproces	44
07.03	Onafhankelijkheid: Scheiding toetsen / ontwerpen en bouwen	45
07.04	Aansprakelijkheid en verzekering	45
07.05	Ontwikkeling van nieuwe toetsinstrumenten	46
08	EINDBEELD OP BASIS VAN INTERVIEWS	48
08.01	Eindbeeld borgende instantie	48
08.02	Onafhankelijkheid	49
08.03	Randvoorwaarden	50
09	VISIE BRINK GROEP OP AUTORITEIT	51
09.01	Autoriteit: Ja, maar als 'borgende instantie' niet als 'Autoriteit'	51

Datum	21 juni 2013	
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging	
Betreft	Onderzoeksrapportage	
09.02	Autoriteit vanuit bestaande organisatie	51
09.03	Profiel	51
09.04	Onderkennen transitiefase	52
09.05	Uitleg over doelen private kwaliteitsborging	52
09.06	Duaal stelsel	53
09.07	Belangen	54
09.08	Tot slot	55
10	BRONNEN	56
BIJLAGE 01 – OVERZICHT GESPREKSPARTNERS		58
BIJLAGE 02 – VRAGENLIJST INTERVIEWS		59

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

MANAGEMENTSAMENVATTING

Stelselwijziging

De Commissie Dekker heeft zich afgevraagd waarom bouwers niet zelf kunnen zorgen voor een bouwplan en bouwwerk dat voldoet aan de voorschriften. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze aanbeveling inmiddels nader onderzocht en uitgewerkt en werkt aan een nieuw stelsel. In het nieuwe stelsel lopen in eerste instantie twee sporen naast elkaar; de initiatiefnemer van een bouwproject heeft de keuze tussen het (bestaande) publieke spoor (het 'traditionele' traject) of een (nieuw) privaat spoor (private kwaliteitsborging) en kan via die route een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen verkrijgen. Het bevoegd gezag verleent de vergunning dan als een bouwplan voldoet aan welstand, aan de voorschriften van het bestemmingsplan en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving. Op deze onderdelen toetst het bevoegd gezag ook in de toekomst altijd zelf. Onderdeel van de vergunning is daarnaast (het gebruik van) een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging.

Als de vergunning is verleend, dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt dan geen toetsing door het bevoegd gezag van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 meer plaats en de gemeente houdt op dit aspect ook geen toezicht tijdens de bouw. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) moeten dan worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging.

Organisatie van het stelsel

Aan de methodiek van toetsing wordt inmiddels vanuit een aantal trajecten gewerkt. Onder andere wordt daarbij gekeken naar de criteria die aan de toetsingsmethoden moeten worden gesteld om door initiatiefnemers/opdrachtgevers te mogen worden toegepast bij de beoordeling van een project. Nog minder aandacht is er tot nu toe geweest op 'systeemniveau': op welke wijze en door wie wordt toezicht gehouden op het stelsel van private kwaliteitsborging? Wie bewaakt de kwaliteit van het stelsel zelf en tot waar reikt deze rol? In het onderhavige onderzoek is onderzocht op welke wijze de private toetsing kan worden georganiseerd. Is bijvoorbeeld een 'autoriteit private kwaliteitsborging' nodig en welke onderdelen moeten naast de private toetsing zelf nog worden georganiseerd.

'Autoriteit' of 'borgende instantie'

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat voor een goede werking van het nieuwe stelsel een instantie of gremium moet worden opgericht dat toeziet op de kwaliteit van private kwaliteitsborging en binnen het stelsel duidelijk communiceert over het instrumentarium. Dit hoeft echter geen autoriteit te zijn in de letterlijke zin van het woord. '*Borgende instantie*' dekt als term de beoogde lading beter.

De instantie moet zich minimaal richten op kwaliteitsborging, toelating en sanctionering van toetsinstrumenten en toetsingsmethoden en -organisaties in een stelsel van private kwaliteitsborging.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

De belangrijkste taak is het realiseren en borgen van overzicht over de toetsinstrumenten en het bewaken van de kwaliteit. De instantie 'bewaakt' de matrix (de relatie tussen de instrumenten en het type projecten waarin zij mogen worden toegepast), bepaalt welke instrumenten en regelingen toegepast mogen (blijven) worden en zal ook handhavend optreden als de instrumenten niet langer voldoen. Handhaving zal in dit geval tot aanpassing en/of uiteindelijk uitsluiting van de instrumenten leiden.

Alle partijen vinden dat de beoogde instantie voldoende onafhankelijk, deskundig, gezaghebbend, handhavend moet kunnen optreden. Handhaving door de instantie is gericht op de handhaving van het systeem van private kwaliteitsborging en de kwaliteit van dit systeem maar niet op handhaving in de rol van de 'bouwpolitie'. Deze vorm van handhaving zal bij de overheid moeten blijven.

De instantie moet vooral door de markt zelf worden georganiseerd om ook te voldoen aan de eis die in de naamgeving van het stelsel terug te vinden is; private kwaliteitsborging. Overheidsbetrokkenheid is daarbij echter wel nodig om een goede aansluiting te houden tussen het publieke deel en het private deel van het stelsel.

Als het even kan, moet worden aangesloten bij een bestaande organisatie. Financiering van de borgende instantie zal voornamelijk moeten plaatsvinden uit een opslag op de certificeringsfees uit toetsinstrumenten, een verrekening in de bijkomende kosten die aan een opdrachtgever in rekening worden gebracht, of als toeslag op de premie die toetsers betalen aan de certificerende of erkennende instantie. Ook gedeeltelijke financiering door de overheid wordt genoemd, ter borging van onafhankelijkheid.

Aandachtspunten

Proportionaliteit is veruit het meest genoemde aandachtspunt bij de vormgeving van een stelsel van private kwaliteitsborging. Hiermee wordt bedoeld op het inzetten van instrumenten en toetsingsmethodiek in relatie tot de risicoklasse van een bouwwerk. Proportionaliteit is ook gericht op de kosten voor toetsing in relatie tot de werkelijke (financiële) omvang van het toetsen zelf en in relatie tot de (financiële) omvang van de werkzaamheden aan het bouwwerk.

Voor een succesvolle implementatie van private kwaliteitsborging wordt ook een aantal belangrijke randvoorwaarden genoemd. Zo is een goede informatievoorziening van belang. Bij de start van het stelsel, om ook de private instrumenten een kans te geven, moet de 'matrix' beschikbaar zijn of moet er in ieder geval duidelijkheid zijn over het register van toetsingsinstrumenten en toetsers. Het gaat dan om zaken als: Welke partijen zijn bevoegd om te toetsen in het kader van private kwaliteitsborging, voor welk type projecten mag welk instrument worden toegepast. Daarnaast moet de rol van alle partijen duidelijk zijn: de rol van het bevoegd gezag, wie ziet toe op het stelsel, waar kunnen opdrachtgevers terecht voor informatie, etc. De communicatie daarover én algemene communicatie over de stelselwijziging zijn van groot belang.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Duaal stelsel

Juist in een duaal stelsel zullen partijen willen weten waar ze aan toe zijn, wie welke rol vervult en welke keuzemogelijkheden er zijn. Opdrachtgevers moeten een gefundeerde keuze kunnen maken tussen de twee sporen. De informatievoorziening en vereisten aan nieuwe toetreders moeten helder zijn.

Het duale stelsel leidt tot een aantal specifieke aandachtspunten. Zo zullen de eisen die worden gesteld aan het private spoor waarschijnlijk ook de toon zetten voor de eisen aan het publieke spoor. Aan de eisen aan het private spoor wordt veel en uitgebreid aandacht besteed. Daarbij lijkt men geneigd om de eisen aan private partijen hoger te stellen dan aan huidige publieke partijen. Dit kan leiden een verzwarende van het stelsel en daarmee hogere kosten in plaats van efficiëntie.

Het publieke spoor naast een privaat spoor kan daarnaast leiden tot verwarring en dubbele oplossingen etc. Maar het kan ook (ongewenste?) concurrentie of 'leegloop' veroorzaken in één van beide sporen waardoor de financierbaarheid in het geding komt.

Tot slot

In de huidige denkwereld is sprake van behoorlijke (voor)oordelen over zowel de publieke als de private sector. Zo zijn publieke partijen geneigd uit te gaan van een ideale, adequaat werkende, goed bezette en op het maatschappelijk belang gerichte publieke praktijk, en lijken private partijen vooral een ondoorzichtig, langdurig, duurbetaald vergunningstelsel aan publieke zijde te herkennen. Publieke partijen van hun kant beschouwen private partijen snel als niet al te integer, niet kwaliteit-gedreven, ondeskundig, onbetrouwbaar, zuiver financieel gedreven. In werkelijkheid kennen beide zijden hun voors en tegens, is er nauwelijks een zuivere scheiding tussen publiek en privaat mogelijk én verkeert de hele sector in zware crisis waardoor aan beide zijden een absolute noodzaak is om het bouwproces op een andere wijze te organiseren om uiteindelijk de gewenste kwaliteit en capaciteit te borgen. Het doorbreken van de mythes en praktisch realisme, juist in de communicatie over en ontwikkeling van private kwaliteitsborging, is een voorwaarde voor succes.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

01 INLEIDING

01.01 Aanleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Bouwen en Wonen, onderzoekt de mogelijkheden voor private kwaliteitsborging. De activiteiten zijn het gevolg van de bevindingen van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw onder voorzitterschap van oud-minister Sybilla Dekker. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het bouwproces. En heeft, vanuit het principe "Privaat wat kan, publiek wat moet,", een aantal aanbevelingen gedaan over de vergunningverlening in het kader van de Omgevingsvergunning.

De Commissie Dekker heeft zich afgevraagd waarom bouwers niet zelf kunnen zorgen voor een bouwplan dat voldoet aan de voorschriften. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze aanbeveling inmiddels nader onderzocht en uitgewerkt en werkt aan een nieuw stelsel. In het nieuwe stelsel lopen in eerste instantie twee sporen naast elkaar; de initiatiefnemer van een bouwproject heeft de keuze tussen het (bestaande) publieke spoor (de 'traditionele' omgevingsvergunning voor het bouwen) of een (nieuw) privaat spoor (private kwaliteitsborging) en kan via die route een omgevingsvergunning verkrijgen. Het bevoegd gezag verleent de vergunning dan als een bouwplan voldoet aan welstand, aan de voorschriften van het bestemmingsplan en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving. Op deze onderdelen toetst de vergunningverlener, ook in de toekomst, altijd zelf. Onderdeel van de vergunning is daarnaast (het gebruik van) een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging.

Als de vergunning is verleend, dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt geen toetsing door het bevoegd gezag van het bouwplan aan de bouwregelgeving meer plaats en de gemeente houdt op dit aspect ook geen toezicht tijdens de bouw. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) moeten worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging.

01.02 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aan de methodiek van toetsing wordt inmiddels vanuit een aantal trajecten gewerkt. Onder andere wordt daarbij gekeken naar de criteria die aan de toetsingsmethoden moeten worden gesteld om door initiatiefnemers/opdrachtgevers te mogen worden toegepast bij de beoordeling van een project. Nog minder aandacht is er tot nu toe geweest op 'systeemniveau': op welke wijze en door wie wordt toezicht gehouden op het stelsel van private kwaliteitsborging? Wie bewaakt de kwaliteit van het stelsel zelf en tot waar reikt deze rol?

In het onderhavige onderzoek wordt onderzocht op welke wijze de private toetsing kan worden georganiseerd. Is bijvoorbeeld een 'autoriteit private kwaliteitsborging' nodig en welke onderdelen moeten naast de private toetsing zelf nog worden georganiseerd. Aspecten daarvan zijn onder andere: wie zal toezicht houden op toe te laten toetsingsmethoden (zoals bijvoorbeeld de BRL

Datum	21 juni 2013
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft	Onderzoeksrapportage

Bouwplantoetsing) en de ontwikkeling daarvan bij veranderende wet- en regelgeving, en hoe ziet de afstemming en rolverdeling tussen de private lijn en de publieke lijn er uit?

Doel van het onderzoek is het gezamenlijk met het Ministerie van BZK en relevante stakeholders opstellen van een 'specificatie' van een toezichthoudend gremium dat toe moet gaan zien op het systeem van private kwaliteitsborging.

Hiertoe zijn de volgende deelvragen onderzocht:

- 1 Is het inrichten van een separate 'autoriteit private kwaliteitsborging' wenselijk?
- 2 Welke taken en rollen zou een dergelijk gremium hebben?
- 3 Welke producten en diensten moeten worden geleverd?
- 4 Wat is het gewenste profiel van een dergelijke organisatie?
- 5 Aan welke eisen en voorwaarden moeten de werkzaamheden van deze 'Autoriteit' gaan voldoen?
- 6 Hoe ziet de besturing van de autoriteit er uit en wie moet deel uitmaken van een dergelijk bestuur? Welke positie zou het gremium moeten krijgen (publiek/privaat)?
- 7 Wat voor rechtsvorm is het meest geëigend?
- 8 Welke organisatiestructuur is het meest passend, naar omvang, organisatiemodel, benodigde competenties en capaciteit, middelen etc.?
- 9 Op welke wijze zou een dergelijke organisatie moeten worden gefinancierd?

De geschetste toekomstige situatie als uitgangspunt voor het onderzoek is gebaseerd op algemene informatie die reeds beschikbaar was rondom dit onderwerp en informatie van het ministerie met betrekking tot beleidsvoornemens (stand van zaken medio mei 2013).

01.03 Definitie en afbakening Autoriteit Private Kwaliteitsborging

In het onderzoek wordt de noodzaak van een toezichthoudend gremium onderzocht. Bij aanvang van het onderzoek is dit gremium een autoriteit genoemd, echter schept deze benaming direct bepaalde verwachtingen die niet noodzakelijk van toepassing zijn. Van belang is wat nodig is om het systeem van private kwaliteitsborging te laten functioneren, dit kan een autoriteit worden, echter dit is afhankelijk van de daadwerkelijk invulling van het takenpakket en positie. Voor de leesbaarheid wordt in het rapport wel gesproken over een autoriteit als het gaat om het toezichthoudend gremium.

01.04 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 gaan we kort in op de stand van zaken rondom de ontwikkeling van de systematiek van private kwaliteitsborging en de positie van dat stelsel binnen het WABO-stelsel. Hoofdstuk 3 geeft de gevolgde onderzoeks aanpak weer. Hoofdstuk 4 geeft de onderzoeksresultaten weer op basis van de gevoerde interviews en door geïnterviewden aangereikt materiaal. In de interviews kwam een drietal onderwerpen aan bod die weliswaar geen onderdeel uitmaken van de centrale onderzoeksvraag van dit rapport, maar wel wezenlijk zijn voor het welslagen van de systematiek van private kwaliteitsborging.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Dit zijn respectievelijk de beelden van geïnterviewden bij de noodzaak tot of kans van slagen van de introductie van een duaal stelsel (hoofdstuk 5), algemene opmerkingen over het stelsel van private kwaliteitsborging zelf (hoofdstuk 6) en aandachtspunten bij het toe te passen toetsinstrumentarium (hoofdstuk 7).

Hoofdstuk 8 geeft een samenvatting van de hoofdstukken 4 tot en met 7. Hoofdstuk 9 geeft, op uitdrukkelijk verzoek van de opdrachtgever, de visie van de onderzoekers zelf op de onderzoeksvraag weer.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

02 PRIVATE KWALITEITSBORGING EN VRAAGSTUKKEN RONDOM EEN 'AUTORITEIT'

02.01 Beknopte stand van zaken ontwikkeling private kwaliteitsborging

Sinds de afronding van het onderzoek van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw in 2008 wordt gewerkt aan de inrichting van een nieuw stelsel van vergunningverlening. Het kabinet Rutte I heeft in het regeerakkoord Rutte I aangegeven dat de adviezen van de commissie Dekker worden uitgevoerd. Het kabinet Rutte II handhaaft dit beleid. In voorbereiding op de wijze van uitvoering zijn inmiddels diverse onderzoeken uitgevoerd. De belangrijkste staan hieronder beschreven¹:

- 1 Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht (*Spekking C&R*)
Bij welke projecten wordt nu al gebruik gemaakt van private kwaliteitsborging, wat zijn de succesfactoren hierbij en wat werkt wel en wat werkt niet? Met andere woorden: wat zijn de motieven voor een opdrachtgever om daadwerkelijk zelf zorg te dragen voor de kwaliteitsborging?
- 2 De markt als toezichthouder; private kwaliteitsborging in de bouw (*SBK*)
Een onderzoek naar de eisen die moeten worden gesteld aan de instrumenten, die worden ingezet om op private wijze de kwaliteit van het bouwproces en daarmee het gebouw te borgen.
Meer concreet: wanneer is een instrument betrouwbaar genoeg, opdat het publieke toezicht met een gerust hart achterwege kan blijven?
- 3 Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? (*Crisislab*)
Is een garantie of aansprakelijkheidstelling een mogelijke vervanging van gemeentelijk toezicht? Wat zijn de kritische succesfactoren hierbij en wat werkt wel en wat werkt niet?

De resultaten van de onderzoeken zijn besproken met betrokken actoren en vormen de basis voor verdere uitwerking. De volgende activiteiten worden momenteel uitgevoerd om het stelsel verder vorm te geven²:

- 1 Een juridische verkenning van mogelijke versterking van aansprakelijkheid in de bouw (waaronder verzekerde garantie) en een maatschappelijke kostenbaten analyse van private kwaliteitsborging (onder meer het mogelijke effect op faalkosten in de bouw);
- 2 Onderzoek onder leiding van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) om te komen tot randvoorwaarden vanuit het bevoegd gezag;
- 3 Een verkenning van de voorwaarden voor private kwaliteitsborging vanuit de private partijen door het Actieteam Routekaart Dekker vanuit het Bouwteam. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag op welke wijze instrumenten voor private kwaliteitsborging toegelaten zouden kunnen worden.
- 4 Er is een eerste concept wetsvoorstel opgesteld om private kwaliteitsborging in de toekomst mogelijk te kunnen maken.

¹ Informatieblad Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht, waar staan we nu en wat zijn de toekomstperspectieven? Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

² Kamerbrief 1 november 2012: Toezeggingen bouwregelgeving en brandveiligheid en brief vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 10 oktober 2012, Ministerie BZK

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

- 5 Een onderzoek naar de wijze waarop het mogelijk is te komen tot een verbreding van de Commissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften naar de volle breedte van het Bouwbesluit en een rol van deze commissie op het gebied van gelijkwaardige oplossingen (onder meer een landelijke database).

In de Tweede Kamer is een aantal moties ingediend en aangenomen die van invloed zijn op het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging:

Ingediend door Paulus Jansen (SP) en Albert de Vries (PvdA) 32757 nr. 50:

"... verzoekt de regering private toetsing aan het Bouwbesluit pas mogelijk te maken op het moment dat ook de verplichte verzekerde rechtsbescherming van opdrachtgevers, gebruikers en derden afdoende is geregeld, ..."

Het stelsel van private kwaliteitsborging spreekt, zoals hierboven geschetst, opdrachtgevers nadrukkelijk aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de bouwwerken die zij in eigendom hebben of laten ontwikkelen. Om met name de minder professionele opdrachtgevers te beschermen en te borgen dat leveranciers die aan deze partijen leveren daadwerkelijk aan te spreken zijn bij het niet voldoen van het geleverde, zal er een mechanisme van 'verzekerde garantie' worden geïntroduceerd. Opdrachtgevers kunnen dan altijd 'verhaal halen' bij de leverancier.

Ingediend door Albert de Vries (PvdA) en Paulus Jansen (SP) 32757 nr. 52:

"... verzoekt de regering te onderzoeken hoe het toezicht op veiligheidsaspecten van complexe bouwwerken effectiever en minder versnipperd ingericht kan worden, bijvoorbeeld door relevante inspectieactiviteiten van bouwtoezicht, brandweer en Arbeidsinspectie onder te brengen bij de veiligheidsregio's of de RUD's en de Kamer hierover uiterlijk bij de indiening van de begroting 2014 te informeren."

Door private kwaliteitsborging verschuiven er, ook op het gebied van het toetsen van de veiligheid, taken naar de private sector. Er kan dan uitholling plaatsvinden van kennis aan publieke zijde, bijvoorbeeld doordat het aantal te behandelen veiligheidsvraagstukken per ambtenaar afneemt. Om te zorgen dat het kennisniveau in tact blijft, en de publieke rol zo consistent mogelijk wordt ingevuld, zou een bundeling van kennis plaats kunnen vinden door vragen niet op gemeentelijk, maar op regionaal niveau af te handelen, bijvoorbeeld binnen de veiligheidsregio's of RUD's.

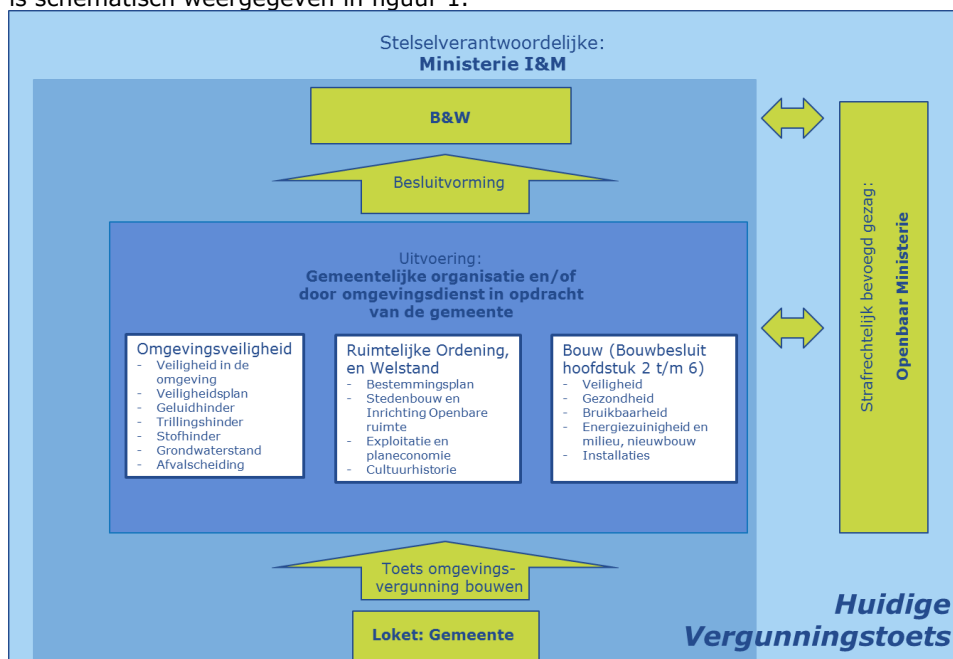
02.02 Positie private kwaliteitsborging in het WABO-stelsel

De vergunningverlening vindt momenteel plaats op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen³ toetst de gemeente of een bouwplan voldoet aan vastgesteld beleid en wet- en regelgeving op het gebied van Omgevingsveiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand en Bouw.

³ Zoals bedoeld in de Wabo, artikel 2.1, lid 1a

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

In de praktijk betekent dit dat de opdrachtgever voor een bouwplan een vergunningaanvraag indient bij de gemeente (loket). De gemeente⁴ (bouw- en woningtoezicht en de omgevingsdiensten in opdracht van de gemeente) toetst (doorgaans met advies van de brandweer) vervolgens of het bouwplan voldoet aan de eisen op genoemde onderdelen. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag om de vergunning te verlenen als het bouwplan aan de gestelde eisen voldoet. De provincie is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht (IBT) en ziet toe of de gemeente en het bevoegd gezag haar taak volgens afspraak uitvoert. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is stelselverantwoordelijke en het Openbaar Ministerie is strafrechtelijk bevoegd gezag. Het Ministerie van Binnenlandse zaken is verantwoordelijk voor de bouwregelgeving. De werking van het vergunningstoets is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Werking huidige vergunningverlening

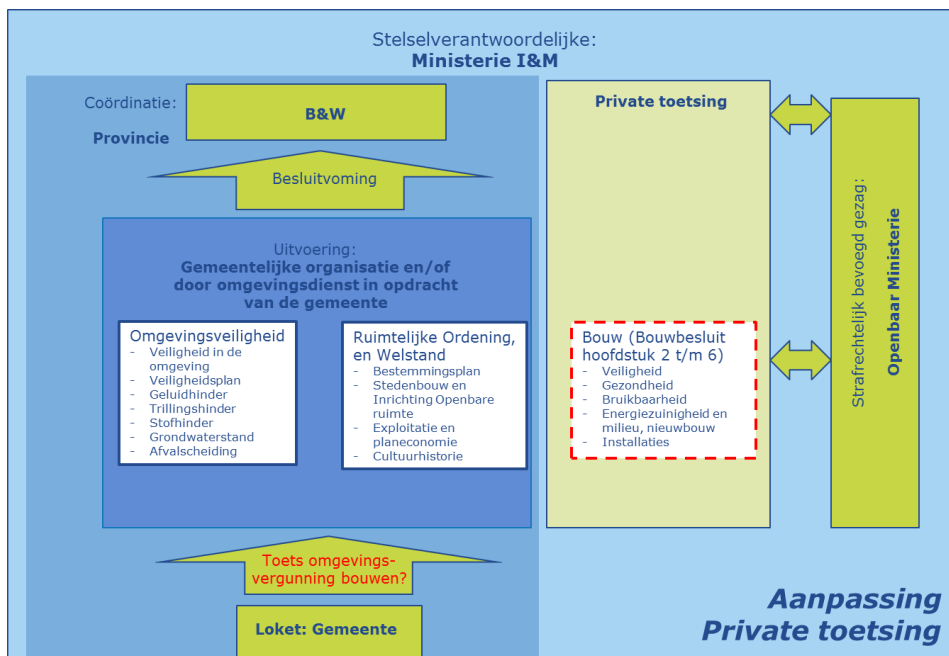
Voor het onderdeel 'toetsing op Bouwregelgeving' in het huidige stelsel van vergunningverlening, beoordeelt bouw- en woningtoezicht van de betreffende gemeente eerst het ingediende plan: voldoet het plan aan de vigerende bouwregelgeving? Daarop wordt (al dan niet) een omgevingsvergunning verstrekt. Vervolgens kan de bouw plaatsvinden. Het bevoegd gezag, gerepresenteerd door bouw- en woningtoezicht, houdt toezicht op de uitvoering. Dit toezicht is er op gericht na te gaan of conform vergunning wordt gebouwd en of het eindresultaat aan de vergunning voldoet.

⁴ Gemeente is bevoegd gezag voor het merendeel van de bouwprojecten. Voor onder andere BRZO projecten is de Provincie bevoegd gezag. De toets aan beschreven onderdelen wordt meestal alsnog uitgevoerd door de gemeente daarom geldt deze situatie als uitgangspunt.

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

In de praktijk wordt, zowel in het proces van vergunningverlening als het houden van toezicht, de inzet door bouw- en woningtoezicht (mede) bepaald door een risico-inschatting van het bouwplan in relatie tot de omgeving van het bouwwerk.

In het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging zal de toets aan de bouwregelgeving inclusief het bijbehorende toezicht tijdens het bouwproces niet door de gemeente worden uitgevoerd maar via private kwaliteitsborging. De aanpassing van het stelsel is schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Aanpassing op basis van private kwaliteitsborging

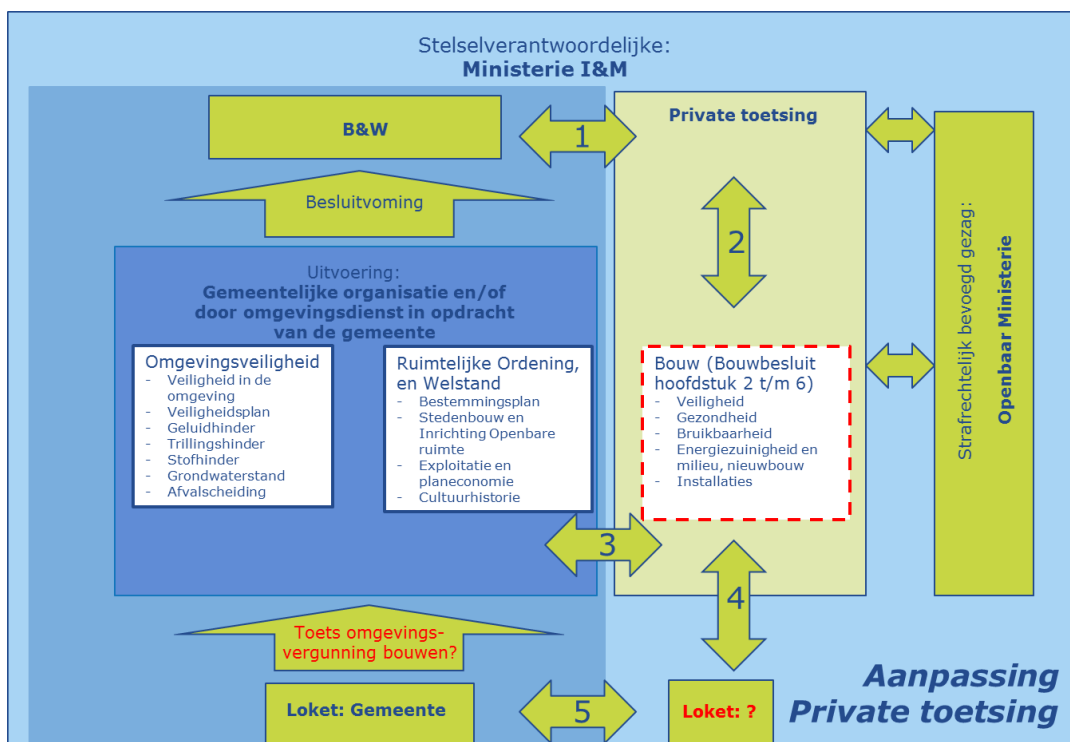
Het college van burgemeester en wethouders blijft het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning te verlenen. Daartoe zal echter alleen nog de toets op het gebied van Omgevingsveiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand plaatsvinden door de gemeente (of door een Omgevingsdienst in opdracht van de gemeente). Voor de toets aan bouwregelgeving wordt door de aanvrager van de omgevingsvergunning/opdrachtgever aangegeven op welke wijze de (private) toets aan bouwregelgeving invullen. Het bevoegd gezag zal het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen baseren op de toets door de gemeente en/of omgevingsdienst aan de onderdelen Omgevingsveiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand met daarnaast de uitspraak van de private toetsers dat het bouwwerk voldoet aan bouwregelgeving. De private toetsers zal als onderbouwing van zijn uitspraak hiertoe een bewijs aanleveren (bijvoorbeeld een certificaat of een dossier) en is zelf verantwoordelijk dat het bouwwerk aan alle voorschriften voldoet (dit is in de huidige situatie feitelijk ook al het geval).

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

De keuze voor het toe te passen instrument hangt af van het type project en de fase waarin het project zich bevindt. Er zijn twee stappen in het traject die integraal moeten worden afgedekt middels private kwaliteitsborging:

- Ontwerp: resultaatborging: voldoet het ontworpen bouwwerk aan het bouwbesluit?;
- Realisatie/product: procesborging ter verificatie van het resultaat: voldoet het bouwwerk bij oplevering aan het bouwbesluit?

Voor de regelgever is in wezen de laatste stap de enige relevante. De toets op het ontwerp biedt enige mate van vertrouwen dat het uiteindelijke bouwwerk gaat voldoen aan het Bouwbesluit, maar het hangt van de realisatiefase af of het uiteindelijke bouwwerk, met eventuele tussentijdse wijzigingen tijdens de bouw, ook daadwerkelijk voldoet.



Figuur 3: Relaties tussen publiek en privaat in stelsel van Private Kwaliteitsborging

Door de toevoeging van een privaat spoor in de omgevingsvergunningprocedure ontstaat een aantal relaties tussen de verschillende publieke en private onderdelen. De relaties zorgen voor de volgende vragen/aandachtspunten:

- 1 Op welke wijze verloopt de afstemming tussen het private spoor en het bevoegd gezag? Om een omgevingsvergunning toe te kennen, moet het bevoegd gezag weten wat zij aan de verschillende toetsingsinstrumenten heeft.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

- 2 Wat moet er specifiek nog voor het private spoor 'bovenop' de ontwikkeling van toetsinstrumenten zelf worden geregeld?
 - 3 Is er nog afstemming nodig tussen de drie onderdelen Milieu, Ruimtelijke Ordening en Bouw? En hoe vindt deze afstemming dan plaats? Kan het onderdeel bouw wel echt volledig los worden beoordeeld?
 - 4 Op welke wijze wordt de inschatting gemaakt welk instrument voor welk project kan worden toegepast?
 - 5 Moet voor het advies over het toe te passen instrument nog een extra loket worden ingericht of is dit een advies dat de gemeente aan het loket moet kunnen geven. En, als een extra loket wordt ingericht voor het private spoor, hoe vindt dan de afstemming met het gemeentelijk loket plaats?
- De stap naar een stelsel waarin de toets aan bouwregelgeving privaats wordt geborgd wordt niet in één keer genomen. In 2015 gaat de transitiefase van start door de mogelijkheid van private kwaliteitsborging toe te voegen naast het huidige stelsel. Er wordt in eerste instantie een duaal stelsel ingericht waarbij de opdrachtgever de keus heeft om de toets aan bouwregelgeving door een private partij uit te laten voeren of toch het traditionele spoor te blijven volgen.

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

03 ONDERZOEKSAANPAK

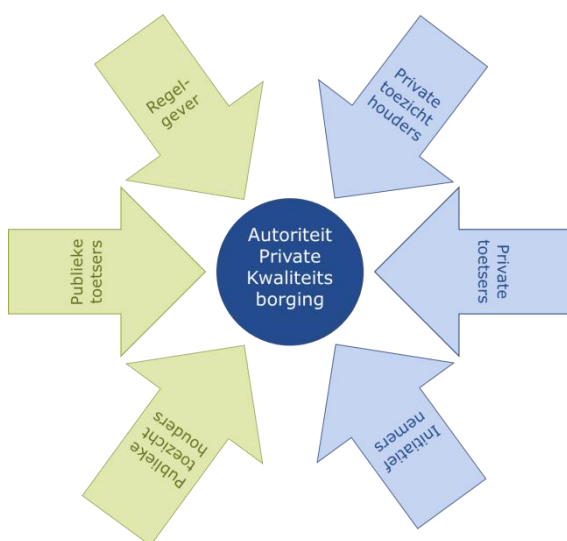
03.01 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie waarbij de volgende elementen in kaart zijn gebracht:

- De huidige visie(s) op private kwaliteitsborging en beelden bij het bijbehorende 'stelsel' waarvan private kwaliteitsborgingsmethoden onderdeel uitmaken;
- Het huidige publieke stelsel van vergunningverlening en de kwaliteitseisen en kaders die daarin gelden voor de vergunningverlening als gemeentelijke taak (niet de eisen waaraan een bouwplan wordt getoetst, maar de eisen waaraan het toetsen door de gemeente zelf moet voldoen);
- De huidige verantwoordelijkheids- en sturingsstructuur in het publieke stelsel;
- Eventuele ontwikkelingen in het publieke stelsel die leiden tot een nieuwe visie op deze kwaliteitseisen en kaders;
- Voorbeelden van toezichthouders op private kwaliteitssystemen in andere sectoren of binnen dezelfde sector in andere landen, voor zover toegankelijk in literatuur en via internet.

Deze inventarisatie heeft deels plaatsgevonden op basis van bronnenonderzoek, en deels door een aantal oriënterende gesprekken met direct betrokkenen, onder andere bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (een overzicht van gehanteerde bronnen is opgenomen als bijlage).

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn interviews uitgevoerd met stakeholders (een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 01). Deze stakeholders zijn afkomstig uit betrokken relevante domeinen (zie ook figuur 4).



Figuur 4: Relevante domeinen voor private kwaliteitsborging

Datum	21 juni 2013
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft	Onderzoeksrapportage

Het doel van de interviews was het inventariseren van gezichtspunten over de aard en positie van de autoriteit en het formuleren van kaders en randvoorwaarden bij het verder vormgeven van deze autoriteit. Op basis van de inventarisatie is een vragenlijst gemaakt als onderlegger voor interviews met stakeholders (zie bijlage 02 voor de vragenlijst).

03.02 Belanghebbenden en hun betrokkenheid bij private kwaliteitsborging

Er zijn veel stakeholders met belangen bij de inrichting van het private spoor:

- Initiatiefnemers, die de keuze krijgen om hetzij via een publiek hetzij via een privaat spoor de vergunning voor hun bouwproject te verkrijgen. Deze groep bestaat uit verschillende categorieën met elk hun eigen belangen en deskundigheid. Dit zijn bijvoorbeeld de incidentele opdrachtgevers, professionele opdrachtgevers, grote bouwers, kleine bouwers en onderaannemers. In het onderzoek zijn via interviews de projectontwikkelaars, (particulier) opdrachtgevers en professionele vastgoedeigenaren zoals Rijksgebouwendienst (Rgd) betrokken (of een organisatie die hen vertegenwoordigt); (Potentiële) private toetsers, die via één of meer systemen toetsen als product of dienst willen gaan aanbieden, denk hierbij aan adviesbureaus, architecten, en dergelijke;
- Huidige publieke toetsers, die met de private kwaliteitsborging een 'marktconcurrent' erbij krijgen en hun leveranciers die ook op dit moment al voor of namens de gemeenten deze toetsing uitvoeren, dit zijn vooral gemeenten;
- Publieke handhavende en toezichhoudende gremia, deels binnen de gemeenten, deels binnen de Omgevingsinspectie, Regionale Uitvoeringsdiensten of provincies, waarvan de rol bij private kwaliteitsborging onderwerp van onderzoek is;
- Private gremia die voor zichzelf op enigerlei wijze een rol zien in het 'toezien op private kwaliteitsborging', zoals de Raad van Accreditatie, Stichting Bouwkwiteit (SBK) en dergelijke;
- Het rijk als regelgever die belang heeft bij adequate private kwaliteitsborging en wil borgen dat de toepassing van de regelgeving minimaal gelijkwaardig geborgd is en politiek verantwoordelijk is voor het succes van het stelsel van borging;
- Overige private partijen die belang hebben bij een goed verloop van de toetsing, zoals alle bij het bouwproces betrokken partijen, bijvoorbeeld bouwbedrijven, architectenbureaus, adviseurs, installateurs, maar ook juristen.

Ieder van deze groep zal zijn eigen belangen en inzichten hebben bij de meest wenselijke werking van het 'private spoor' en de rol van een eventuele Autoriteit Private Kwaliteitsborging daarin.

Gedurende het onderzoek is vooral gesproken met vertegenwoordigers van bovenstaande stakeholders, dus brancheorganisaties en gremia met een toezichtrol in het huidige stelsel. Er is nog niet gesproken met de uiteindelijk gebruikers van het toekomstige stelsel, met de opdrachtgevers en private toetsers zelf. Deze gesprekken worden indien nodig als tweede, verdiepende, fase nog gepland.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

04 THEMATISCHE WEERGAVE ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de gezichtspunten uit de interviews over een al dan niet in te richten overkoepelende instantie voor het bewaken van de werking van private toetsing thematisch weergegeven. Achtereenvolgens komen aan bod:

- het nut en de noodzaak voor het inrichten van een overkoepelende instantie;
 - de taken en diensten die een dergelijke instantie zou moeten of kunnen uitvoeren;
 - de verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
 - de positionering in het speelveld en de wijze van besturing;
 - het gewenste profiel;
 - financieringsaspecten;
- randvoorwaarden voor het adequaat kunnen functioneren van een stelsel van private kwaliteitsborging.

04.01 Nut en noodzaak 'autoriteit'

De eerste vraag die moet worden beantwoord, voordat over de specificatie van een autoriteit kan worden nagedacht, is de vraag of de oprichting van een autoriteit ook nodig is. Met andere woorden; is naast de private toetsers nog een autoriteit nodig om het systeem te laten functioneren?

Alle geïnterviewden waren het erover eens dat het nodig is om toe te zien op het functioneren van het stelsel en op de partijen die fungeren in het stelsel. Hiervoor moet 'iets' worden georganiseerd.

In de reden waarom het noodzakelijk is, zitten nog wel enkele nuanceverschillen. Partijen zijn het niet zozeer oneens maar leggen andere accenten:

Zo geven de ingenieursbureaus (Nieman en NLingenieurs), gemeente (VNG en VBWTN) en Expertisecentrum Regelgeving Bouw aan dat de autoriteit moet organiseren dat de doelstellingen die aan de regelgeving ten grondslag liggen worden gehaald (bijvoorbeeld aantal slachtoffers dat mag vallen ten gevolge van nagestreefde veiligheidsniveau).

De overheid (Tweede Kamer) moet de doelen van de regelgeving definiëren en vaststellen en controleert jaarlijks of de doelen zijn gehaald. Deze doelen moeten zo veel mogelijk oplossingsvrij worden geformuleerd. De uitwerking van de doelen in (bouwtechnische) oplossingen moet vervolgens worden overgelaten aan de markt. *De autoriteit ziet toe op dat wat de Tweede Kamer wil ook echt gebeurt en draagt daarover verantwoording af.*

Een andere reden die wordt genoemd waarom toezicht moet worden georganiseerd, is het commerciële belang van de private toetsers. *De autoriteit moet dit commerciële belang neutraliseren en zorgen dat er passend wordt getoetst*, hiermee wordt bedoeld: niet onder druk van omzetdoelstellingen.

Tegelijkertijd vreest Aedes *lastenverzwaring bij het instellen van een autoriteit*, als dat een 'extra' gremium is bovenop alles wat er al bestaat. Een goed lopende branchevereniging van private toetsers zou wellicht ook een belangrijk deel van de behoefte dekken.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Ook CROW pleit voor een autoriteit naar verhouding, en merkt op dat voorkomen moet worden dat het een instituut op zich wordt. De autoriteit moet een minimaal takenpakket krijgen volgens CROW.

IKOB-BKB geeft aan dat *een autoriteit nodig is indien er veel verschillende toetsinstrumenten ontstaan*, bijvoorbeeld omdat private kwaliteitsborging bij alle risicoklassen van projecten toelaatbaar wordt en er per klasse gericht instrumenten worden ontwikkeld. De autoriteit moet dan enerzijds de *kwaliteit en het overzicht over het instrumentarium borgen en anderzijds zorgen dat er een passend instrument voor een project wordt gekozen*. Overigens verwacht IKOB-BKB niet dat er veel instrumenten zullen ontstaan naast gecertificeerde bouwplantoetsing in combinatie met TIS.

Bouwend Nederland vindt vooral dat de *opdrachtgever moet worden beschermd*. Er moet worden toegezien dat goed wordt getoetst, dit kan de opdrachtgever niet zelf doen.

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

04.02 Taken en diensten

De meningen over de taken en rollen die de autoriteit zou moeten vervullen, lopen zeer uiteen. Een breed spectrum van taken is besproken. Sommige partijen vinden dat slechts een paar taken noodzakelijk zijn terwijl andere partijen een veel bredere taakopvatting voor zich zien. In tabel 1 zijn alle besproken mogelijke taken opgenomen die de autoriteit zou kunnen vervullen met daarnaast een beschrijving van de producten en diensten die bij deze taken kunnen horen.

Taak	Uitvoering van:
Kwaliteitsborging	Het uitvoeren van evaluatie op instrumenten, toepassing en werking;
	Het beoordelen van de adequate werking van toegelaten instrumenten (doelmatigheid);
	Het beoordelen van de adequate toepassing van toegelaten instrumenten (rechtmatigheid);
Toelating	Het beoordelen en 'toelaten' van instrumenten die mogen worden gehanteerd voor kwaliteitstoetsing van bouwplannen als grondslag voor vergunningverlening;
	Het beoordelen en 'toelaten' van instrumenten die mogen worden gehanteerd voor de toetsing van de realisatie van bouwplannen [handhaving];
	Het beoordelen en 'toelaten' van instrumenten die mogen worden gehanteerd voor de toetsing van het eindresultaat van bouwactiviteiten aan de bouwregelgeving;
Handhaving	Geschillenbeslechting/arbitrage bij onenigheid van partijen over de uitkomst van toetsing;
	Sanctionering bij onjuiste toepassing van of onjuiste werking van instrumenten.
Marktordening	Het opstellen en aanpassen van criteria voor beoordeling en toelating van instrumenten bij wets- of beleidswijzigingen;
	Het formuleren van visie / beleid op gewenste toetsingsinstrumenten / actief 'werven' van nieuwe toetsingsinstrumenten;
Communicatie	Opleiden/informeren betrokkenen over nieuwe werkwijze
	Communicatie aan consumenten -> matrix

Tabel 1: Mogelijke taken en diensten

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

04.02.01 Basistaken

Alle geïnterviewden geven aan dat *kwaliteitsborging en toelating* tot de basistaken horen van de autoriteit. Een brancheorganisatie, certificerende instelling of een andere deskundige stelt een instrument op. De autoriteit bepaalt vervolgens of het instrument mag worden toegepast en bepaalt daarnaast op basis van een risico-inschatting voor welke projecten en welk onderdeel, bouwplan en/of bouwproces, het instrument mag worden toegepast. De autoriteit houdt de toegelaten instrumenten bij en verwerkt deze in een helder overzicht, waarin de relatie tussen de instrumenten en het type projecten waarin zij toegepast mogen worden, is aangegeven (de 'matrix').

Naast het toelaten van instrumenten *evalueert de autoriteit regelmatig of de kwaliteit van de toegelaten instrumenten nog voldoet aan de gewenste kwaliteit*. Hierbij wordt getoetst of de instrumenten nog adequaat werken en adequaat worden toegepast. Veel geïnterviewden wijzen op het belang van toetsing van de werking van de instrumenten in de praktijk: voldoen opgeleverde bouwwerken daadwerkelijk aan het Bouwbesluit en wordt eventueel niet-voldoen zichtbaar bij toetsing? Net na toetreding van het instrument moet de werking van het instrument intensief worden gemonitord en geëvalueerd, geven alle geïnterviewden aan. Naarmate het instrument zich bewezen heeft, zal de intensiteit afnemen maar er zal altijd met enige regelmaat een evaluatie moeten plaatsvinden om de kwaliteit te borgen. Er zal vertrouwen moeten worden opgebouwd.

Aanvullend op kwaliteitsborging en toelating van instrumenten wordt *handhaving van het instrumentarium* als basistaak aangegeven door alle geïnterviewden. Voor handhaving maken de geïnterviewden dus een onderscheid in handhaving en toetsing van de instrumenten en handhaving of daadwerkelijk aan het bouwregelgeving wordt voldaan. Geschillenbeslechting op gebied van- en handhaving gericht op voldoen aan bouwregelgeving is een onderdeel van handhaving dat de meeste geïnterviewden niet bij het takenpakket van de autoriteit zien (enkel VNO-NCW en MKB- Nederland zien arbitrage op bouwregelgeving als onderdeel van het takenpakket van de autoriteit). Dit is een onderdeel dat volgens partijen (nu ook al) op andere wijze wordt geregeld, bijvoorbeeld door de raad van arbitrage of uiteindelijk zelfs door de rechter. Dit is en blijft de verantwoordelijkheid van de overheid en hoeft niet nog eens apart te worden geregeld.

Naast het bepalen welke instrumenten worden toegelaten en het toezien op de continuïteit in de kwaliteit van de instrumenten is het gewenst dat *de autoriteit bepaalt dat instrumenten niet meer mogen worden toegepast* als het instrument niet meer adequaat wordt toegepast of niet meer adequaat werkt. De autoriteit moet bevoegd zijn om het instrument dan te verwijderen van de lijst met goedgekeurde instrumenten.

Bovenstaande basistaken worden breed gedragen door alle geïnterviewden. Daarnaast zijn nog diverse aanvullingen op het takenpakket gemaakt die maar door een paar geïnterviewden als taak wordt gezien. Hierna wordt ingegaan op extra taken die door sommige geïnterviewden wordt gezien.

Datum	21 juni 2013
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft	Onderzoeksrapportage

04.02.02 Mogelijke aanvullende taken

Naast het basispakket worden diverse aanvullende taken genoemd door de geïnterviewden. Deze taken worden niet altijd breed gedragen en lopen erg uiteen. De volgende mogelijke taken zijn nog genoemd:

- 1 Communicatie
- 2 Kaders stellen aan toetsing
- 3 Toezien op proportionaliteit
- 4 Sanctionering
- 5 Evaluatie en beleidsadvies
- 6 Werven van nieuwe toetsers
- 7 Opleiden
- 8 Arbeidsmarktbemiddeling

1. Communicatie

De autoriteit zal, volgens de meeste geïnterviewden, moeten vertellen *welke producten (instrumenten) toegelaten zijn, bijvoorbeeld via een website met producten, diensten en processen en welke organisaties de toetsing kunnen uitvoeren.*

Volgens Bouwend Nederland zal de autoriteit uitspraken moeten doen over welk instrument in welke situatie mag worden toegepast. Daarbij hoort ook een advies over welke combinatie van instrumenten toegepast mag worden over het hele proces van bouwplantoets en toets van het proces en het uiteindelijke bouwwerk. In de interviews werd dit benoemd als *communicatie over de 'matrix' (met per type project en per fase toe te passen instrumenten) en de criteria voor het bepalen van de juiste risicoklasse per project.* Van Leeuwen geeft als taken aan het beoordelen of instrumenten aan criteria voldoen, het bepalen van die criteria en mogelijk het bevorderen dat instrumenten gemaakt worden, monitoring. Ook het opstellen van een matrix (welke instrumenten wanneer inzetten) is een taak. De monitoringsrol kan een aanscherpend effect hebben: het bijstellen van het toepassingsgebied van een instrument.

IKOB-BKB geeft aan dat in een stelsel met verzekerde garanties de keuze van de risicoklasse waaraan een project moet voldoen aan de markt kan worden overgelaten. De verzekeraar zal er dan immers op toezien dat het juiste niveau van toetsing plaatsvindt.

Bouwend Nederland en Aedes zien in dit kader een actieve loketfunctie voor zich die *opdrachtgevers van advies* kan voorzien. Het bewaken van de juiste keuze is een taak voor de autoriteit.

Brandweer Nederland vindt het van groot belang om eigenaren veel meer te helpen om bewust en verantwoord met brandveiligheid om te gaan.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

VNO-NCW en MKB-Nederland benoemen ook de communicatie naar *onderaannemers*:

Hoe moeten onderaannemers op de veranderingen anticiperen, hierover moet snel worden gecommuniceerd zodat zij zich kunnen voorbereiden. Er moet genoeg tijd beschikbaar zijn voor die voorbereiding.

Aedes geeft aan dat de autoriteit zich niet alleen op toetsers en certificerende instellingen moet richten, maar óók op opdrachtgevers. De autoriteit moet hen ook kunnen aanspreken op de keuze van het juiste instrument.

Ook Uneto-VNI vindt communicatie belangrijk, onder meer over de functie van borging. De overheid moet toelichten hoe het moet gaan werken en waarom. Ook IKOB-BKB geeft aan dat communicatie over het stelsel bij de overheid ligt. SBK ziet eveneens dat communicatie vooral via de overheid en via BWT, in samenhang met communicatie over ruimtelijke ordening moet plaatsvinden.

De Rgd vindt dat de autoriteit wel moet communiceren over de instrumenten, werkwijze en welke bedrijven private kwaliteitsborging mogen uitvoeren.

De BNA vindt dat communicatie niet zozeer een rol is voor de autoriteit. De autoriteit is er voor het echte systeemtoezicht. De communicatie ligt meer op het pad van consumentenorganisaties en belangenverenigingen. De BNA stelt dat opdrachtgevers moeite zullen hebben om te bedenken hoe zij private toetsing binnen een bouwproces moeten organiseren. Een onafhankelijk orgaan dat stromen kan richten is dan handig.

CROW ziet communicatie over het instrumentarium juist weer als taak van de private toetsers zelf. Zij moeten zelf zorgen voor opdrachten, dit is in hun eigen belang. Hier hoeft de autoriteit niet voor te zorgen. CROW geeft aan dat het vooral van belang is om een goede balans te vinden tussen marktwerking en controle. De prikkel moet daar blijven waar hij hoort. De 'drive' om van het private spoor gebruik te maken zou volgens CROW vanuit de toegevoegde waarde van de instrumenten moeten komen. Het gebruik van TIS of andere instrumenten zou een garantie moeten geven op het eindresultaat, dat dat beter is dan als je gebruik maakt van het publieke spoor. Bijvoorbeeld een garantie op een maximum aantal opleverpunten. Vanuit deze meerwaarde moet het private spoor zich bewijzen. Dit hoeft de autoriteit niet te doen.

2. Kaders stellen aan toetsing

Een aantal geïnterviewden vindt dat de autoriteit vooral kaders moet stellen aan de kwaliteit en toepassing van instrumenten. De Rgd benoemt daarbij: eisen aan het proces, de risico-analyse, welke bedrijven mogen toetsen, hoe er steekproefsgewijs gecontroleerd wordt of moet worden. Ook sanctionering hoort daarbij: bij high-trust hoort ook high-penalty bij afwijken. De toetsers moeten jaarlijks worden doorgelicht: is de kennis up to date, is aanvullende opleiding nodig, etc.

SBK geeft aan dat in het huidige stelsel het SBK kaders mee geeft aan de toetsing: welke elementen moeten in de totale toets in ieder geval worden meegenomen.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

De markt zelf stelt de beoordelingsrichtlijnen op, SBK toetst vervolgens of daarmee daadwerkelijk de regelgeving afgedekt wordt. Ook het toezicht op adequate uitvoering gebeurt door de markt zelf (door de certificerende instellingen). Kaders kunnen ook gericht zijn op het aangeven uit welke componenten instrumenten kunnen worden opgebouwd, welke partijen betrokken moeten worden en welke competenties benodigd zijn. VBWTN geeft aan dat SBK nu nog toetst op productniveau, maar nog niet toetst of het bouwwerk ook voldoet aan geldende bouwregelgeving, dit zou moeten worden uitgebreid.

Ook SBK denkt dat steekproefsgewijze (praktijk)controle nodig is en dat terugkoppeling (ook naar de rijksoverheid) noodzakelijk is. Dergelijke taken worden nu door SBK nog niet uitgevoerd, dit vindt nu alleen plaats op verzoek, niet op eigen initiatief.

CROW vindt vooral dat de Autoriteit daarnaast zo weinig mogelijk taken moet krijgen. Houdt het simpel, deskundig en leg de prikkel daar waar hij hoort.

3. Toezien op proportionaliteit

VNO-NCW en MKB-Nederland vinden het *toezien op proportionaliteit* een taak van de autoriteit. Onderdeel van de afweging moet ook zijn of er niet te veel wordt geëist. De toezichthouder moet kijken of het doel op een effectieve wijze wordt gehaald, of er gelijkwaardige oplossingen zijn die goedkoper zijn en die voldoen en of geen zwaarder instrument wordt geëist dan nodig is. Ook de BNA vindt dat de autoriteit regulerend op moet treden en de proportionaliteit moet bewaken.

4. Sanctionering

Veel geïnterviewden noemen *sanctionering* als taak van de autoriteit. Wel zijn er weer wat nuanceverschillen in hoever dat sanctioneren moet gaan. Aedes spreekt van 'toezicht met een bite': een autoriteit die echt zijn tanden kan laten zien en kan ingrijpen als instrumenten, toetsers of toepassers zich niet houden aan de spelregels. Sanctionering is een essentieel onderdeel van de autoriteit, inclusief de communicatie daarover ('schavot'). Als op te leggen sancties ziet SBK alleen 'schrappen' van instrumenten en CI's. Overige sancties moeten privaatrechtelijk zijn of worden.

De BNA denkt aan een soort 'OPTA' voor de bouw, omdat de financiële belangen groot zijn. Als dan het publieke toezicht wegvalt, is een privaat instrument noodzakelijk dat kan sanctioneren. Anders gaan partijen, juist ook opdrachtgevers, het wellicht minder nauw nemen met de regels (de regels volgen kost immers simpelweg meer geld).

VNO-NCW en MKB-Nederland noemen ook arbitrage als taak voor de autoriteit (en verwijzen naar het Belgische systeem van arbitrage bij brandveiligheid). Ook NEPROM noemt geschillenbeslechting als mogelijke taak, naast het maken van afspraken over standaarden en verzekerings- en garantievoorzieningen.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

5. Evaluatie en beleidsadvies stelsel en werking private kwaliteitsborging

Een aantal keer is genoemd dat de autoriteit vanuit het overzicht dat er bij de autoriteit ontstaat over de werking van het stelsel van private kwaliteitsborging ook een *evaluerende en beleidsadviserende taak* zou kunnen hebben. Onder andere SBK noemt dit element, en geeft aan dat daarmee de taak van de autoriteit wat verder zou reiken dan het huidige speelveld van SBK.

De BNA geeft aan dat de autoriteit eventueel een rol zou kunnen hebben in de *evaluatie van bouwregelgeving*. VNO-NCW en MKB-Nederland geven aan dat de autoriteit ook een rol zou moeten hebben in het signaleren van tegenstrijdige lokale eisen (aanvullende eisen die worden gesteld door het bevoegd gezag in verband met locatiespecifieke onderdelen). SBK geeft ook aan dat monitoring en het trekken van conclusies en het aanpassen van het systeem van private kwaliteitsborging taken zijn die zeker moeten worden opgepakt. In de huidige situatie voert SBK dit soort taken eigenlijk niet of weinig uit. De toekomstige autoriteit moet echt een 'knooppunt' zijn voor private kwaliteitsborging.

De overheid zelf blijft wel regels en kaders stellen, dat gaat niet naar de private sector, daarover zijn alle geïnterviewden het eens

De Rgd ziet als taak voor de autoriteit om te signaleren en te rapporteren waar *verbeteringsmogelijkheden* in het stelsel van private kwaliteitsborging liggen.

6. 'Werven' van nieuwe toetsers

Een aantal geïnterviewden, waaronder Brandweer Nederland, merkt op dat er nog erg weinig bureaus zijn die daadwerkelijk kunnen gaan toetsen. Ook Nieman ziet het *'werven' van private toetsers* als een rol voor de autoriteit. De autoriteit moet zorgen dat meer bedrijven zich gaan richten op private toetsing. Ook Bouwend Nederland vindt dat het nodig is om partijen te stimuleren. Hiervoor zou de autoriteit een adviesrol kunnen krijgen.

Ook de BNA vindt het uitlokken van nieuwe systemen van belang. BNA vindt dat moet worden toegezien dat er voldoende concurrentie is in de markt. De consument mag niet worden gedwongen om bij één partij uit te komen. VNO-NCW en MKB Nederland vinden dit ook een wezenlijk aspect. Het toezien op de concurrentie vindt de BNA overigens een taak van de NMA, die ziet nu ook al toe op voldoende concurrentie en de NMA moet dat ook voor private kwaliteitsborging doen. De autoriteit zou volgens de BNA het ontwikkelen van nieuwe toetsinstrumenten kunnen stimuleren. Daarnaast zou de autoriteit mogelijkheden en wensen kunnen agenderen volgens de BNA.

7. Opleiden

Brandweer Nederland geeft aan dat er een dringende noodzaak is tot het aanpassen van opleidingen. De meeste opleidingen besteden weinig aandacht aan bouwregelgeving en aan brandveiligheid. Voor een goede werking van een stelsel van private kwaliteitsborging is dat wel essentieel.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Het gaat bij toetsing bovendien om daadwerkelijke competenties bij de toetsers en niet zo zeer om 'papieren' of proceskwaliteit bij de toetsorganisaties.

Ook NL Ingenieurs denkt dat de autoriteit een rol kan spelen in het opleiden, variërend van opleiden zelf tot het bewaken van het gewenste kennisniveau van toetsers.

8. Arbeidsmarktbemiddeling

NLingenieurs ziet arbeidsmarktbemiddeling ook als mogelijke taak van de autoriteit. Als de omslag naar het private spoor komt, zal een groot aantal medewerkers van BWT zonder baan komen te zitten. Bij de private toetsers is wellicht wel interesse in de expertise van deze medewerkers. CROW vindt ook dat aandacht moet worden besteed aan plaatsing van de medewerkers van BWT. Idee van CROW is echter dat de feitelijke arbeidsbemiddeling door arbeidsbureaus moet gebeuren. Die zijn er al dus daar moet je gebruik van maken. Wel, zegt CROW, zou het een idee kunnen zijn om een persoonsregister op te richten van ambtenaren die voor private toetsers kunnen werken.

04.03 Verantwoordelijkheden & bevoegdheden

Alle geïnterviewden geven aan dat een eventuele autoriteit een duidelijke positie moet krijgen in het stelsel, met concrete verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zaken als onafhankelijkheid, statuus, deskundigheid, vertrouwen en het hebben van gezag zijn erg belangrijk. Maar ook het kunnen sanctioneren is van belang.

Of de naam 'autoriteit' de juiste is, valt te bezien. Volgens sommigen wel, anderen vinden dat een te zware, institutionele, term. De beoogde instantie moet wel worden ingegeven door het ministerie en ziet toe op de naleving en uitvoering van de wet. Van belang is dat de sector zélf een belangrijke rol speelt; de overheid moet echt een stapje terug doen, de bouw een stapje vooruit.

Iedere gebruiker moet kunnen vertrouwen op de uitspraken van de autoriteit.

De BNA wijst er op dat de onafhankelijkheid van een autoriteit, maar ook van toetsers, in de Nederlandse markt lastig is; het is een heel kleinschalige markt 'iedereen kent iedereen'. Dit brengt bijvoorbeeld met zich mee dat een ontwerper of bouwer die in het ene project als onafhankelijk toetsers optreedt voor een opdrachtgever, in een ander project in opdracht van dezelfde opdrachtgever zélf ontwerpt of bouwt en getoetst wordt. De onderlinge afhankelijkheden zijn groot. Dat maakt het systeem van private kwaliteitsborging kwetsbaar. Op de noodzaak van onafhankelijkheid wordt door veel geïnterviewden gewezen.

Bouwend Nederland wijst op de noodzaak van voldoende mandaat bij de autoriteit om de taken eigenstandig uit te kunnen voeren. VNO-NCW en MKB-Nederland vinden dat adviezen van de autoriteit bindend moeten zijn. Dit geldt voor de autoriteit maar bijvoorbeeld ook voor de commissie gelijkwaardigheid. In een stelsel van private kwaliteitsborging is dit nog meer van belang dan in het huidige stelsel.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Aedes vindt dat er een onderscheid is tussen een toezichthouder (à la Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting) en kwaliteitsontwikkeling van de branche zelf.

Dat laatste is eerder een taak van een branchevereniging. Die kan een register aanleggen, toetsers opleiden, normen stellen, best practices vergaren. De branchevereniging kan de eigen leden aanspreken op mismatches, integriteit en fraude. De branchevereniging kan ook visitaties organiseren. Afstemmen met andere brancheorganisaties en communicatie is evenzeer een taak voor brancheorganisaties.

04.04 Positionering & besturing

04.04.01 Autoriteit alleen boven privaat spoor of dual

De meeste geïnterviewden (Nieman, NLingenieurs, Uneto-VNI, Bouwend Nederland, VNO-NCW en MKB-Nederland) geven aan dat de autoriteit boven zowel het publieke als het private spoor zou moeten opereren en dus zowel de private als de publieke kwaliteitsborging tot zijn domein moet rekenen.

Nieman, NLingenieurs, Uneto-VNI en Bouwend Nederland geven daarnaast aan dat het publieke vergunningenstelsel moet voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen als het private spoor.

Bouwend Nederland vindt dat voor de manier van toetsen, de intensiteit en het aantal toetsmomenten gelijke eisen moeten worden gesteld aan het publieke en het private spoor, maar vindt ook dat de autoriteit enkel over de toets aan het voldoen aan de bouwregelgeving gaat en dat handhaving een zaak blijft van de gemeente. In dat kader maken VNO-NCW en MKB-Nederland zich zorgen over de kostentoeename omdat de toetsing intensiever zal zijn in het private spoor. Bij het gelijk trekken van publiek en privaat zal dan ook in het publieke spoor een kostenstijging ontstaan.

VBWTVN en VNG denken wél dat de eisen gelijk moeten zijn in het publieke en private spoor, maar redeneren vanuit de kwaliteitseisen die in het kader van het traject 'Programma Uitvoering met Ambitie' (PUmA) zijn geformuleerd. De kwaliteitseisen zullen worden geborgd in de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving die waarschijnlijk per 1 januari 2015 in werking zal treden. Dit programma is in de periode 2010 tot 2012 ingezet met het doel de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen.

Een aantal geïnterviewden (waaronder de Rgd) denkt dat er een inhoudelijk verschil zal zijn tussen het publieke en private spoor, dat er aan de gemeentelijke toets niet dezelfde eisen kunnen worden gesteld als aan de private toetsing. De Rgd geeft aan dat aan beide stelsels zoveel als mogelijk dezelfde eisen moeten worden gesteld, maar dat er verschillen zullen zijn onder meer vanwege verschillen in basisverantwoordelijkheden, handavings/sanctiemechanismen en aansprakelijkheid.

04.04.02 Autoriteit vanuit huidige instanties

Het algemene beeld vanuit de interviews is dat er bij voorkeur géén nieuw gremium wordt ingericht. Velen noemen SBK als eerste mogelijkheid voor een bestaand gremium als uitgangspunt voor de autoriteit vanuit een huidige instantie. Sommigen merken op dat SBK een nieuwe 'Kamer' moet krijgen.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Anderen geven aan dat SBK in de huidige vorm nog niet geschikt is om deze taken op zich te nemen en dat daarvoor zowel in omvang als in aard substantiële aanpassingen nodig zijn.

Ook een samenwerking met de Commissie Gelijkaardigheid wordt veel genoemd. De teneur lijkt daar vooral te zijn dat voor complexe projecten deze commissie als toetsend gremium op zou moeten treden, niet zozeer als 'autoriteit' dus.

Als motivatie voor het onderbrengen bij SBK stelt Uneto-VNI: Het huidige stelsel van private kwaliteitsborging wordt georganiseerd binnen de kaders van het Tripartite Stelsel (Raad van Accreditatie, Stichting Bouwkwiteit en VROM/BZK). De overheid is wel betrokken bij het huidige stelsel, maar certificatie zelf is een zaak van de markt.

In dit stelsel is SBK verantwoordelijk voor het toetsen van door de markt opgestelde 'beoordelingsrichtlijnen' (BRL). Deze toets vindt plaats door een toetsingscommissie.

Deze toetsingscommissie gaat na of de BRL de juiste relatie met de regelgeving legt. Dit betekent dat een integrale kwaliteitstoets onder dat tripartite stelsel ook altijd betekent dat er een integrale toets plaats vindt op de bouwregelgeving. SBK geeft aan dat per 1 juli aanstaande bovendien op moet worden toegezien dat de CE markering van producten ook daadwerkelijk aansluit op de regelgeving. De beoordelingsrichtlijnen moeten daarop worden aangepast.

In het huidige stelsel van certificatie worden bovendien hoge eisen gesteld aan de brede vertegenwoordiging van belanghebbenden in het opstellen van beoordelingsrichtlijnen en in het toezichthouden op de certificerende instellingen. Het stelsel kan daarmee rekenen op een breed draagvlak vanuit de markt.

In het stelsel toetst de Raad voor Accreditatie of de Certificerende Instellingen (CI), die de beoordelingsrichtlijnen gaan gebruiken voor het toetsen van producten, competent zijn. De Raad voor Accreditatie beoordeelt Certificerende Instellingen door enerzijds te kijken naar de eisen waaraan een object moet voldoen, neergelegd in een 'beoordelingsrichtlijn' en beoordeelt anderzijds de methode die beschrijft hoe de CI gaat bepalen of een object ook daadwerkelijk voldoet. De Raad voor Accreditatie 'accrediteert' instellingen die volgens het geaccepteerde schema (beoordelingsrichtlijn plus bepalingmethode) werken. Voor verschillende soorten organisaties zijn verschillende accreditatienormen. Deze normen omvatten altijd zaken als onafhankelijkheid, onpartijdigheid, continuïteit, competenties/deskundigheid.

Voor accreditatie, moeten inspectiebureaus die zich willen laten accrediteren geheel los opereren van adviesbureaus. Anders worden zij niet als onafhankelijk en onpartijdig gezien.

Echter, het huidige systeem van private kwaliteitsborging wordt door een aantal partijen gezien als een papieren toets op systeemniveau waardoor het geen garanties biedt voor de werkelijke bouwkwiteit 'buiten'. Voor een stelsel met private kwaliteitsborging is essentieel dat ook in de bouwpraktijk zelf, al dan niet steekproefsgewijs, wordt nagegaan of daadwerkelijk de beoogde kwaliteit is geleverd.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Omdat echter een aantal taken die nu door Stichting Bouwkwaliiteit wordt uitgevoerd, samen valt met de taken die door een 'Autoriteit' zouden moeten worden opgepakt, is het vanuit efficiëntieoogpunt raadzaam om de taken van Stichting Bouwkwaliiteit uit te bouwen, in plaats van een geheel nieuw instituut of autoriteit op te richten.

Bij het onderbrengen bij Stichting Bouwkwaliiteit zou bijvoorbeeld een extra Kamer kunnen worden ingericht. Zowel Uneto-VNI, als Bouwend Nederland, VNO-NCW, Nieman en NLingenieurs noemen deze mogelijkheid. De capaciteit en competenties van SBK moet dan worden aangepast aan deze nieuwe taak, op dit moment heeft SBK nog hoofdzakelijk een technische inslag.

De Raad voor Accreditatie ligt niet voor de hand als startpunt voor een 'Autoriteit'. Ook de Raad voor Accreditatie zelf overigens deelt deze mening. De Raad voor Accreditatie mag deze rol niet oppakken, volgens de internationale regels voor accreditatieinstellingen. Bouwend Nederland geeft aan dat de Raad voor Accreditatie wel een rol in de toelating van instrumenten zou kunnen verzorgen.

De BNA stelt dat voor systeemtoezicht technisch inhoudelijke kennis essentieel is. Toezicht moet niet alleen procedureel en steekproefsgewijs worden georganiseerd. De autoriteit moet in staat zijn om de vraag te beantwoorden of het certificaat (of enig ander toegepast instrument of middel zoals erkenning, vier-ogenprincipe, TIS) ook in de praktijk echt de beoogde kwaliteit borgt.

04.04.03 Autoriteit en Commissie Gelijkwaardigheid

In een aantal gesprekken kwam ook de relatie tussen de autoriteit en de Commissie Gelijkwaardigheid⁵ ter sprake.

Volgens Nieman moet de Commissie Gelijkwaardigheid een aparte commissie blijven die naast de autoriteit, op operationeel niveau (als 'toetssysteem') fungeert. De Commissie is verantwoordelijk voor het interpreteren van regels en het beoordelen van gelijkwaardige oplossingen. Zeker voor private toetsing is dit laatste van belang. Ook de BNA, VNO-NCW en MKB Nederland onderschrijven dat de beoogde Commissie Gelijkwaardigheid een rol kan spelen. De Rgd geeft aan dat de samenhang met de Commissie Gelijkwaardigheid moet worden verhelderd. Wanneer moet men in het private spoor naar de Commissie? Steekproefsgewijs zal moeten worden gecontroleerd of men terecht al dan niet naar de Commissie gaat.

Een aantal partijen wijst er op dat de beoogde rol van de Commissie Gelijkwaardigheid nu 'adviserend' is. Als er een conflict is met het bevoegd gezag, kan dat conflict worden voorgelegd aan de Commissie, die vervolgens advies uitbrengt aan het college van B&W. Wellicht moet sprake zijn van een bindend advies, zeker als de Commissie Gelijkwaardigheid ook uitspraken gaat doen als onderdeel van het private stelsel. B&W mag dan eigenlijk de uitspraken van de Commissie Gelijkwaardigheid niet overrulen.

⁵ Formeel de Onafhankelijke commissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Brandweer Nederland wijst op het belang van betrokkenheid bij gelijkwaardigheidstoetsen. Die is nu in de Commissie Gelijkwaardigheid wél gewaarborgd. Brandweer Nederland wil in een stelsel van private kwaliteitsborging zowel op systeemniveau (criteria voor gelijkwaardigheid) als op projectniveau (toetsing van projecten op basis van gelijkwaardigheid) betrokken zijn.

04.04.04 Rol van de brandweer bij vergunningverlening in het algemeen en bij private kwaliteitsborging in het bijzonder

Zuiver formeel heeft de brandweer geen rol in het stelsel van vergunningverlening op basis van het Bouwbesluit. In de praktijk echter, verstrekt de brandweer als adviseur van het college van Burgemeester en Wethouders, een zwaarwegend advies ten aanzien van de vergunningverlening. Deze invloed is er deels vanuit het bewaken van de veiligheid van bouwwerken in het algemeen, en deels om er voor te zorgen dat er zodanig wordt gebouwd dat de brandweer ook tijdig en veilig kan ingrijpen op het moment dat er een calamiteit optreedt.

Door veel partijen wordt de invloed van de Brandweer in de veiligheidsdriehoek als een belangrijke succes- of faalfactor gezien: het bevoegd gezag zal niet snel het oordeel van de brandweer naast zich neerleggen. Draagvlak voor een stelsel van en procedures binnen private kwaliteitsborging bij de brandweer is daarom essentieel. Veel partijen geven dan ook aan dat, zeker bij complexe projecten, sprake zou moeten zijn van verplichte, aantoonbare, afstemming met de brandweer óók in een privaat spoor.

Brandweer Nederland wil graag een directe betrokkenheid bij de 'Autoriteit', zowel in het opstellen van de matrix van toe te passen instrumenten en het bepalen van risicoklassen, als in de ontwikkeling van (toets)instrumenten. Deze behoefte aan invloed is het grootst bij risicovolle projecten, waar veelal een beroep wordt gedaan op gelijkwaardigheid. Een goede borging van de samenwerking met de Brandweer is in een stelsel van private kwaliteitsborging essentieel.

04.04.05 Rol van de overheid in het private stelsel

De rijksoverheid blijft, volgens de meeste geïnterviewden, ook in een privaat stelsel de partij die de (bouw-)regels opstelt en in meer of mindere mate kaders meegeeft voor de wijze waarop de toetsing aan die regels plaats moet vinden. Een aantal partijen (waaronder BNA, Rgd, VNG, VBWTN, van Leeuwen) vindt het ook een overheidstaak om te geven welke eisen aan toetsystemen gesteld moeten worden die toegepast mogen worden bij specifieke risicocategorieën van gebouwen en de proportionaliteit van toetsinstrumenten per risico-categorie (het opstellen van de 'matrix'). VNG en VBWTN noemen daarbij het middel van een AMvB. De toetsingsorganisatie voert uit en bekijkt welke instrumenten voor welke categorie geschikt zijn. In dit kader wil VBWTN ook graag dat BWT een directe betrokkenheid krijgt bij de autoriteit. Daarnaast is betrokkenheid volgens VBWTN ook gewenst vanuit de relatie met de nog wel door BWT af te geven omgevingsvergunning voor de overige aspecten zoals planologie, omgevingsinvloeden, welstand, en dergelijke.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Ook vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat de overheid zelf moet communiceren over de werking van het private stelsel.

Volgens Van Leeuwen moet de Minister naast bovengenoemde taken ook op systeemniveau checken of het op projectniveau goed loopt en stelt hij eisen zodat instrumenten daadwerkelijk blootleggen of en dat een bepaalde kwaliteit wordt gehaald. Daarnaast is er een verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening en voor systeemevaluaties.

CROW geeft aan dat voor BWT een taak kan liggen in de verbinding tussen de private toetser en het bevoegd gezag. BWT zou hierin kunnen bemiddelen.

VBWTN en VNG geven aan dat er een inspectietaak bij de RUD's zou kunnen liggen bij een stelsel van private toetsing. De inspecties doen dan het 'tweedelijns toezicht', en rapporteren aan de autoriteit, als een soort 'rijksdienst voor het wegverkeer' in relatie tot de APK.

VNG en VBWTN wijzen ook op de autonomie van het bevoegd gezag. Uiteindelijk heeft het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid voor het afgeven van een gebruiksvergunning.

04.05 Gewenst profiel

04.05.01 Publiek, privaat of publiek-privaat

Als gewenst profiel werd in de interviews veel de ZBO-constructie genoemd, met zowel publieke als private deelnemers in het bestuur. Over private deelname in het bestuur bestond geen twijfel, maar de meeste geïnterviewden vonden dat er ook een publieke vertegenwoordiging moest zijn in het bestuur van de autoriteit.

De autoriteit, zou volgens Uneto-VNI, moeten werken op basis van een 'besluit'/'beschikking' (als het om een publiek ingevulde autoriteit gaat) of op basis van een 'verordening' als het om een ZBO gaat.

Bouwend Nederland geeft aan dat de autoriteit wel privaat kan zijn. Dan is echter wel een overeenkomst nodig zoals bijvoorbeeld de Tripartite overeenkomst tussen de Raad voor Accreditatie, SBK en de Minister van VROM/BZK. Er is overheidstoezicht nodig maar de rol van de private partijen moet groot zijn, anders kun je ook niet meer spreken van een privaat stelsel volgens Bouwend Nederland. Het stelsel krijgt alleen een kans als het private stelsel ook 'van' de private sector is. Ook Van Leeuwen geeft de voorkeur aan een organisatie onder verantwoordelijkheid van de sector.

Een aantal partijen wijst op het gevaar van het volledig uit toetsing zelf financieren van de autoriteit. Zo stelt Uneto-VNO dat de autoriteit niet naar het model van een publiek bedrijfsorgaan (productschap tuinbouw of bedrijfschap) moeten worden ingericht, omdat bij die instelling de omzet van belang is voor het voortbestaan. De autoriteit moet niet worden gestuurd door omzetdoelstellingen.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

De autoriteit moet een toegankelijk instituut zijn, en niet te 'veilig'/'innovatie beperkend' zijn rol uitoefenen. Mede daarom is een zuiver publieke opzet niet wenselijk.

Aedes geeft ook aan dat de autoriteit geen 'belangeninstituut' moet zijn. VNO-NCW en MKB Nederland geven aan dat stakeholders in het instituut vertegenwoordigd moeten zijn, maar dat het tegelijkertijd heel erg van belang is dat het niet een select clubje is, er mogen geen (individuele) belangen domineren. De Rijksgebouwendienst geeft in dat kader aan dat de bestuurders niet uit toetsersgremia en niet te veel uit bouworganisaties afkomstig moeten zijn, vanwege de vereiste onafhankelijkheid en afstand. Te grote verbondenheid van bestuurders met de uitwerking van toetsing moet worden voorkomen.

Ook de BNA acht zelfstandigheid belangrijk, maar geeft aan dat de financiële belangen groot zijn en dat daarom ook een grote afstand moet zijn tot het bedrijfsleven (belangen van individuele ondernemers).

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw gaat nog een stap verder en pleit voor het inrichten van een Kennisinstituut van deskundigen die gezamenlijk modellen toe laten, protocollen en prestatie-eisen opstellen en uitspraken doen over toepassing van modellen. Het protocol moet worden goedgekeurd en vastgesteld door de Minister op basis van een maatschappelijke afweging, zoals de huidige werking van het OPB. Het kennisinstituut moet de sector helpen te leren van eigen fouten en moet er voor zorgen dat kennis niet (langer) weg kan lopen.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken geeft aan dat het inrichten van een nieuwe ZBO niet in de huidige kabinetsplannen past waarin juist gestuurd wordt op vermindering van het aantal ZBO's. Ook zou, door het instellen van een ZBO als instantie voor toezicht op het systeem van private kwaliteitsborging, het bevoegd gezag worden verlegd van het college van burgemeester en wethouders naar de ZBO. Het ministerie ziet een adviesgremium gekoppeld aan het bestuur van de instantie als mogelijk alternatief. Dit adviesgremium zou uit een breed panel van deskundigen kunnen bestaan waar de overheid ook deel van uitmaakt.

04.06 Financiering

Het algemene beeld is dat een autoriteit en het stelsel van private kwaliteitsborging zelfvoorzienend moet zijn, maar ondanks dat wél met een overheidsbijdrage om onafhankelijkheid te waarborgen. Dit is in lijn met de opmerking in de vorige paragraaf dat de autoriteit niet volledig afhankelijk moet zijn van financiële bijdragen uit het toetsen zelf.

De meeste geïnterviewden vinden dat het private stelsel toch grotendeels zichzelf zou moeten bedruipen, met een financieringsconstructie die een verlengde is van de huidige wijze van financieren in het certificeringsstelsel: betaling per certificaat, betaling per toepassing van het instrument, verwerkt in de prijs van een product of dienst, deze financiering wordt aangevuld vanuit brancheverenigingen die de ontwikkeling van instrumenten betalen. Bij het toelaten van instrumenten wordt ook de autoriteit betaald.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

SBK bepleit een situatie waarbij ongeveer 50% van de kosten worden gedragen door de samenleving (via opslagen e.d.) en de andere 50% door de overheid. Zo ontstaat armslag voor structureren en breed overleg. Aan de voorkant (bij het opzetten van het stelsel) is geld nodig voor investeringen in het ontwikkelen van het stelsel en instrumenten.

Uiteindelijk zijn het de opdrachtgevers die via bouwprojecten de private kwaliteitsborging betalen, maar ook direct het voordeel van hebben door een betere kwaliteit of lagere faalkosten. Opdrachtgevers zullen de verantwoordelijkheid voor private kwaliteitsborging doorschuiven naar leveranciers en adviseurs, die dan aangeven welke prijs daar tegenover staat. De Minister zou, volgens Van Leeuwen, door het instellen van een 'middelenpot' wel als trigger, aanjager, kunnen gaan zorgen dat het stelsel ook echt gaat werken.

BNA wijst er op dat verborgen kosten lastig zijn door te rekenen. In het bouwproces zou verrekening naar opdrachtgever plaatsvinden door een afdracht via verschotten (bijkomende kosten). Daardoor worden de kosten inzichtelijk en expliciet, bijvoorbeeld in een 'post toezicht houden'. Daar inbegrepen zit dan zowel het toetsen als een bedrag voor de autoriteit (toezicht op het toetsen). De kosten moeten niet 'verborgen' / impliciet worden doorgerekend in honoraria.

De Rgd, VNO-NCW en MKB Nederland geven aan dat de vinger aan de pols moet worden gehouden dat de kosten niet toenemen. Per saldo moet de opdrachtgever op het zelfde niveau uitkomen, maar daarin is dan ook verwerkt dat hij nu impliciet betaalt voor faalkosten. Er zal op moeten worden toegezien dat private kwaliteitsborging, onder andere ten gevolge van verzekerde garanties, niet duurder wordt doordat de bewijsvoering, het aantonen van de naleving, al maar zwaarder wordt.

De Rgd veronderstelt dat toetsen op zich voor private partijen niet snel een rendabele activiteit zal zijn, het adviseren naar aanleiding van het toetsen wel. Bij het streng scheiden van toetsen en adviseren (bijvoorbeeld om te voldoen aan de eisen van Certificerende Instellingen, SBK of Raad voor Accreditatie) zou een niet renderende markt kunnen ontstaan.

Veel geïnterviewden merken op dat door de invoering van private kwaliteitsborging ook in een duaal stelsel de inkomsten van VBWTN zullen verminderen. Tegelijkertijd is er, volgens Uneto-VNI wél behoefte aan een krachtige handhavingsrol. Bij onvoldoende inkomsten uit leges, zal deze taak in de toekomst direct uit de begroting van gemeenten moeten worden gefinancierd.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

04.07 Randvoorwaarden

04.07.01 Keuzevrijheid / voldoende concurrentie (aantal toetsers en instrumenten)

Als belangrijke randvoorwaarde voor een goede werking van een stelsel van private kwaliteitsborging noemt een aantal partijen dat de keuzevrijheid van consumenten moet zijn gewaarborgd. Zeker bij een onvolkomen markt, waarin nog onvoldoende partijen zijn die met private kwaliteitsborging kunnen werken, is dat essentieel. Immers in zo'n markt kan gemakkelijk de situatie ontstaan dat de consument ongewenste voorwaarden moet slikken. Private kwaliteitsborging mag de keuzevrijheid niet verder beperken.

De beperking van keuzevrijheid ontstaat als de kosten voor de consument toenemen. Een toename van de kosten kan ontstaan als de toetsing de facto sterker wordt dan de huidige toetsing door BWT. BWT toetst nu immers op basis van een risico-inschatting. Zowel VNO-NCW en MKB Nederland, Aedes, NEPROM als de BNA verwachten een kostentoeename. Bij private kwaliteitsborging, zeker onder een stelsel van verzekerde garantie, zal de toetsing de integrale regelgeving omvatten waardoor de nalevingskosten toenemen.

Tegelijkertijd ervaren consumenten, bouwers, opdrachtgevers, maar ook de politiek, nu niet altijd dat er veel mis gaat, men zal dus niet begrijpen/zien dat men méér kwaliteit krijgt. Echt falen komt volgens een aantal partijen slechts incidenteel voor, Nederland heeft een hoge standaard van kwaliteit van het bouwen. Bij het institutionaliseren van het toetsen is de vraag of het echt veiliger wordt, of dat er alleen sprake is van hogere administratieve lasten en nalevingskosten. Volgens Van Leeuwen komt dit omdat er niet wordt gemonitord/gemeten; 'wat niet weet dat niet deert'. Kwaliteitsborging die wel doet wat nodig is zal volgens Van Leeuwen dus inderdaad mogelijk hogere kosten opleveren, maar ook meer waarde voor het geld.

Het bovenliggende doel van private kwaliteitsborging is echter het beleggen van verantwoordelijkheden daar waar ze horen. Dat doel onderschrijven de meeste geïnterviewden wel.

De zorg is vooral dat het private stelsel niet duurder moet zijn en geen perverse prikkels moet hebben. De directe kosten nemen toe, maar de faalkosten nemen af.

Partijen zoals VNO-NCW en MKB Nederland pleiten voor het maken van een kosten-batenanalyse, waarin twee mogelijke situaties (een volledig open markt voor private partijen die kunnen toetsen) en een compleet gesloten markt met slechts een beperkt aantal beschikbare private toetsers worden vergeleken. Die laatste variant zal leiden tot hogere kosten, omdat de nalevingskosten toenemen.

VNO-NCW en MKB-Nederlanden Brandweer NL signaleren bovendien dat de twee aparte procesgangen (publiek voor Ruimtelijke Ordening / Welstand en Milieu versus private kwaliteitsborging voor bouwregelgeving) kan leiden tot inefficiënties met name bij bestemmingsplanissues.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

In de huidige praktijk vindt regelmatig afstemming plaats tussen de toetsing op bouwregelgeving en de toetsing op bestemmingsplan. Dat moet bij separate private toetsing extra worden georganiseerd, als deze afstemming al plaats gaat vinden. Dat leidt tot een potentieel risico in de procesgang.

04.07.02 Geen dubbelingen – of toch nog extra toezicht door BWT?

Een aantal partijen, waaronder Aedes, is ongerust dat er bij een privaat stelsel niet echt sprake zal zijn van uitsluitend privaat toezicht. Men vreest dat er toch nog een vorm van toezicht vanuit de gemeente plaats gaat vinden, waarvoor dan toch weer leges moeten worden betaald.

VBWTN lijkt juist aan te sturen op een situatie waarin de expertise van bouw- en woningtoezicht een rol krijgt binnen een soort van inspectiedienst die inhoudelijke reality-checks uitvoert op bouwwerkniveau. Daarnaast (zo blijkt volgens VBWTN uit de uitgevoerde pilots) is bouw- en woningtoezicht nodig voor afstemming op de lokale situatie zoals bodemgesteldheid, de relatie met omliggende gebouwen en overige belendingen, omgevingsveiligheid e.d. Dit is zeker bij complexe projecten noodzakelijk. Voor wat betreft de brandveiligheid wordt een verplicht vooroverleg voorgesteld om zo aan het begin al op basis van een gezamenlijke risicoanalyse af te kunnen afstemmen. Ook Brandweer Nederland geeft aan bij complexe projecten altijd betrokken te willen zijn.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

05 DUAAL STELSEL

05.01 Haalbaarheid van twee sporen

De geïnterviewden hebben niet allen hetzelfde beeld over de haalbaarheid van een duaal stelsel. De meningen zijn verdeeld; een aantal partijen denkt dat een duaal spoor de enige manier is om de overgang van het huidige naar een privaat stelsel te maken. Daarvan ziet een deel een duaal stelsel als overgangssituatie en een ander deel denkt dat er altijd twee sporen zullen zijn. Een aantal andere geïnterviewden ziet het duale stelsel juist als onhaalbaar en verwacht dat één van de twee sporen dan niet zal overleven.

De partijen die een duaal stelsel als enige mogelijkheid zien:

VNO-NCW en MKB-Nederland vinden dat er zeker twee sporen naast elkaar moeten zijn, vanwege de risico's verbonden aan een 'big bang'. Aedes en ook SBK delen dit beeld, partijen hebben tijd nodig voor de omschakeling. Beiden hebben een voorkeur voor een geleidelijke overgang en pleiten er voor de overgang naar een volledig privaat stelsel pas te maken als het bewijs is geleverd dat een privaat spoor werkt. Ze geven aan dat in het duale stelsel zeer goed moet worden geëvalueerd of het systeem van kwaliteitsborging uiteindelijk geheel publiek, geheel privaat of een combinatie van publiek en privaat moet zijn.

SBK denkt dat een duaal stelsel nodig zal zijn in de transitiefase. Als het private spoor vervolgens goed werkt, wordt het publieke spoor vanzelf beter of verdwijnt. In het private stelsel is er, zeker bij verzekerde garanties, wel meer zekerheid voor de consument/initiatiefnemer. Het publieke spoor zou één van de 'toegelaten' instrumenten kunnen zijn.

Deze partijen menen bovendien dat in een duaal stelsel de complexe, gevaarlijke projecten niet per definitie in het publieke spoor terecht (hoeven te) komen. Deze partijen wijzen er bovendien op dat juist door het in stand houden van het publieke spoor de regelgever het effect van de kwaliteit van de eigen regelgeving ook ervaart.

De partijen die niet geloven in een duaal stelsel:

Uneto-VNI, IKOB-BKB, CROW en BNA zijn de partijen die het laatst genoemde beeld onderschrijven: Een privaat naast een publiek spoor kan volgens hen niet werken. Opdrachtgevers zullen dan altijd de makkelijkste weg volgen en kosten gedreven kiezen. Wie dan 't minste doet (publiek of privaat) is goedkoper.

Samen met een aantal andere partijen denkt Uneto-VNI dat in het duale stelsel het publieke spoor niet meer te betalen is voor gemeenten. In het huidige systeem van vergunningverlening worden de apparaatskosten van bouw- en woningtoezicht in feite bekostigd uit de leges over de grote projecten. De leges over kleine projecten zijn onvoldoende om de kosten te dekken.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

De vorming van RUD's, waarin de resterende BWT-activiteiten worden gebundeld, zou een deel van dit vraagstuk kunnen oplossen, zo meent een aantal geïnterviewden, waaronder VNO-NCW en MKB-Nederland.

Indien de markt grote projecten via het stelsel van private kwaliteitsborging goedkoper zou kunnen doen dan de gemeente, blijven voor de gemeentelijke BWT's alleen de kleine projecten over.

Daarmee ontstaat een budgetprobleem bij BWT.

BNA, IKOB-BKB, VNO-NCW en MKB-Nederland signaleren hetzelfde.

Brandweer Nederland wijst niet alleen op het budgetprobleem, maar ook op een daar uit volgend competentieprobleem: hoe minder werk bij BWT, hoe minder mogelijkheden om specialisten in dienst te houden, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid. Samenvoeging van BWT's in RUD's is daar wellicht een oplossing voor. Maar tegelijkertijd compliceert dit het speelveld en leidt tot ondoorzichtigheid voor burgers.

De BNA vindt een duaal stelsel niet een handige keuze, behalve in een overgangsfase. Een heldere keuze voor private kwaliteitsborging is nodig. Ook van Leeuwen acht een duaal stelsel niet haalbaar. Het private spoor zal ook volgens hem wellicht duurder zijn omdat er meer kwaliteit wordt geleverd. Alleen voor eenvoudige projecten is een publiek spoor denkbaar.

De BNA verwacht dat er vanuit de markt geen behoefte zal zijn aan een duaal stelsel, dat die behoefte veel eerder een politieke behoefte is om de betaalbaarheid van het stelsel voor de burger te garanderen. Als de burger immers echt de volledige kosten van toetsing moet betalen wordt het met name bij kleine investeringsprojecten veel duurder. Bij een duaal stelsel zoals in de UK is er het risico dat gesubsidieerde gemeenten concurreren met marktpartijen. Ook VBWTN acht om deze redenen een duaal stelsel niet wenselijk, het leidt tot rare marktwerking tussen markt en overheid.

Brandweer Nederland is bang voor cherry picking. De gemeenten blijven dan met onaantrekkelijke projecten zitten. Een duaal stelsel kan daarom hooguit een tijdelijk karakter hebben, in de transitiefase naar een volstrekt privaat stelsel.

Indien er wél een duaal stelsel zal zijn, dan vindt de BNA dat er ook naar het stelsel van leges moet worden gekeken en dat dat dan wellicht moet worden vervangen door een publiek spoor dat wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen.

CROW gelooft ook niet in twee sporen; "*je gaat om of niet*". CROW denkt dat handhaving van het publieke spoor vooral nodig is om de gemeenten te laten wennen aan het nieuwe systeem. Hier moet het ministerie echter bovenop zitten volgens CROW, het Ministerie verwacht tenslotte de omslag van de gemeenten en zal de gemeenten ook nadrukkelijk moeten sturen in de omslag.

Datum	21 juni 2013
Project	Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft	Onderzoeksrapportage

De Rgd geeft aan dat niet zozeer de discussie publiek of privaat voor hen relevant is, maar vooral de adequate borging van de kwaliteit van bouwwerken. Of dat via een publiek of via een privaat spoor gaat, is niet relevant. Wél dat er goede waarborgen zijn of ontstaan.

De Rgd denkt dat de meest zuivere manier van overgaan een 'big bang' is. Een duaal stelsel heeft het risico van onduidelijkheid of leidt misschien tot een verschil in afhandeling van verschillende categorieën van projecten.

Terwijl daar wellicht ook juist het aanknopingspunt zit voor een duaal stelsel, omdat dan juist kleine werken voor leek-opdrachtgevers en consumenten via de gemeente zullen worden afgehandeld.

05.02 Gelijke monniken, gelijke kappen

Verschillende partijen, waaronder VNO-NCW en MKB-Nederland, de BNA, IKOB-BKB zijn van mening dat de twee sporen gelijkwaardig zouden moeten zijn. Zij achten één set van nationale eisen van groot belang. Ook CROW deelt deze mening: "Als je de eisen niet gelijk stelt, geef je het private spoor geen kans". Er is dan sprake van concurrentievervalsing en er wordt dat niet voldaan aan het gelijkheidsbeginsel. SBK geeft aan dat het publieke spoor één van de 'instrumenten' in een stelsel van kwaliteitsborging zou kunnen zijn. Dit betekent de facto dat de eisen aan het publieke en private spoor gelijk zouden zijn.

VNG en VBWTN delen deze visie, maar nemen daarbij de kwaliteitseisen die in het kader van het project 'PUmA' zijn opgesteld als uitgangspunt. Ook Brandweer Nederland wijst op de kwaliteitscriteria uit het 'PUmA' traject en is van oordeel dat de eisen uit dat traject van toepassing moeten zijn op private toetsing, bijvoorbeeld de normen voor tijdsbesteding.

Partijen vrezen dat bij het niet gelijktrekken van de eisen aan de toetsing in het publieke en private spoor er ongelijkwaardigheid in kwaliteit zou kunnen ontstaan. Zowel het publieke als private spoor moeten mede daarom volgens een aantal partijen onder hetzelfde 'toezicht' van één autoriteit staan. De (opleidings)eisen aan BWT moeten gelijk worden getrokken aan de eisen in het privaat spoor.

Een gezamenlijk instituut (boven publiek en privaat spoor) wordt door de Rgd echter juist als lastig gezien, vanwege de totaal verschillende regimes, handhavingstools en aansprakelijkheden.

05.03 Groeipad

Uneto-VNI en NLIingenieurs schetsen de behoefte aan een groeipad. Men denkt daarbij niet aan twee sporen naast elkaar (dual stelsel), maar wel een stapsgewijze introductie in regio's óf naar disciplines/werkgebieden (bijvoorbeeld eerst dakvensters, dan installaties of eerst woningen, dan utiliteitsbouw). Een fasegewijze invoering en leren van de invoering is volgens UNETO-VNI en NLIingenieurs essentieel, anders kan er veel misgaan.

Ook NEPROM pleit voor een geleidelijke, pragmatische ontwikkeling: kies een domein waar implementatie het eenvoudigst is en zet daar de eerste stap.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

VNO-NCW en MKB-Nederland zien het duale stelsel als geleidelijke overgang. Via een al dan niet tijdelijk systeem met twee sporen kan makkelijker worden toegroeid naar een eindsituatie dan door een 'big bang'. Bovendien brengt deze geleidelijke introductie met zich mee dat onvolkomenheden in het stelsel gaandeweg kunnen worden opgelost en niet leiden tot een complete stand still.

05.04 Verbeteringen in het publieke spoor

Diverse partijen, waaronder VBWTN zelf en Brandweer Nederland, geven aan dat het huidige publieke stelsel voor verbetering vatbaar is (in kennis en kunde en capaciteit). De omschakeling naar RUD's kan daar een oplossing bieden.

Een aantal partijen merkt op, zoals hierboven ook geschetst, dat de huidige legesstructuur zich niet verhoudt tot de werkelijke inspanningen van de gemeente, maar dat die inspanningen op zich voldoende zijn om de kwaliteit van het bouwen te borgen. De toets door de gemeente zelf is meer op risico's dan op integrale kwaliteitsborging gericht.

Uneto-VNI en het Expertisecentrum Regelgeving Bouw geven aan dat het werkelijk handhavend optreden door de overheid een belangrijke succesfactor is in een stelsel van private kwaliteitsborging. Zonder handhaving zal het systeem niet gaan werken. De rol van de bouwpolitie zou moeten worden versterkt om deze publieke taak uit te kunnen voeren. Volgens IKOB-BKB kan handhaving veel sterker zijn als er ook op het eindresultaat (opgeleverde kwaliteit van het bouwwerk) wordt getoetst, en niet op het bouwplan alleen.

Andere partijen verwachten minder van (versterkte) handhaving door de overheid, zijn van mening dat het stelsel van private kwaliteitsborging zelf voldoende sanctioneringsmiddelen moet omvatten.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

06 EEN 'BORGENDE INSTANTIE' IN EEN STELSEL VAN PRIVATE KWALITEITSTOETSING

06.01 Helder maken welk probleem er wordt opgelost en voor wie

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw wijst op het feit dat de bouw 8 à 9% uitmaakt van het Bruto Nationaal Product. De sector is veranderd van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt. Bouwregelgeving is enorm belangrijk voor de sector. Het Expertisecentrum schat dat kwaliteitsverbetering en verdere stroomlijning van regelgeving in de bouw tot een besparing zal leiden van circa 1,2 miljard per jaar. Dit bedrag staat voor de inefficiëntie van de sector op jaarbasis. Kwaliteitsverbetering in de bouw levert dus een enorm belangrijke bijdrage aan de landelijke economie. Naast een enorm besparingspotentieel (door het verminderen van inefficiëntie), wordt de afnemer van producten beter beschermd, onder andere door een ordelijk proces en minder schade. Omdat die afnemer (gebruiker) geen platform heeft, worden de belangen van afnemers nauwelijks vertegenwoordigd. De politiek zou juist de afnemer weer centraal moeten stellen.

De BNA ondersteunt de lijn van de Commissie Dekker, die de aanleiding was voor het ontwikkelen van een stelsel van private kwaliteitsborging.

Deze lijn houdt in dat verantwoordelijkheden in de bouwsector weer komen te liggen waar ze horen. Opdrachtgevers moeten zich meer bewust zijn dat zij zelf integraal verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de gebouwen die zij bezitten. Er is immers in het verleden het beeld ontstaan dat de gemeente, door de vergunningverlening, deze verantwoordelijkheid min of meer heeft overgenomen: 'Als de gemeente een vergunning heeft verleend, dan voldoet het gebouw aan de bouwregelgeving en is het veilig'. Niet alleen kunnen de gemeenten, zeker in de huidige tijd, deze verantwoordelijkheid niet waarmaken, maar bovendien is die verantwoordelijkheid er in werkelijkheid wettelijk in het geheel niet. Het stelsel moet dus eigenlijk gaan werken zoals het altijd al bedoeld is.

Naast de BNA onderschrijven ook de Rgd, Bouwend Nederland en NLingenieurs dit beeld. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bouwwerk ligt bij de eigenaar, de initiatiefnemer. Wat is er voor nodig om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen? De toets aan bouwregelgeving was eigenlijk geen taak van de overheid. De overheid is te ver gegaan in haar taakopvatting en de private partijen zijn hierdoor achterover gaan leunen. Met het private stelsel kunnen de dingen die zijn scheefgegroeid, worden rechtgetrokken. Met het inrichten van het private stelsel komt de verantwoordelijkheid weer daar te liggen waar hij hoort. De overheid moet weer terug naar de oorspronkelijk bedacht rol, namelijk van advies.

VNO-NCW en MKB-Nederland geven aan dat de niet-professionele opdrachtgever in het private stelsel (en in het te verbeteren publieke stelsel) voldoende zekerheid moet hebben dat bij oplevering de kwaliteit van het gebouw op orde is en dat hij geen nodeloze risico's loopt.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Tegelijkertijd werkt de bouwsector niet kwaliteit- maar prijs gestuurd. Ook Van Leeuwen wijst op dit fenomeen. Faalkosten zijn hoog en het is voor de opdrachtgever moeilijk, vanwege de gefragmenteerde, inspanning gerelateerde structuur om leveranciers aan te spreken. De bouw is bovendien locatie-georiënteerd maatwerk dat maakt het lastig het resultaat van het bouwproces goed te voorspellen en te certificeren. Zorgen dat partijen integraal verantwoordelijkheid gaan nemen voor het bouwwerk dat zij gezamenlijk realiseren is noodzakelijk voor een kentering.

De opgeleverde kwaliteit van bouwwerken komt in de praktijk, zo merkt onder andere Van Leeuwen op, zelden overeen met het ontwerp, en voldoet evenmin aan de minimum eisen van het Bouwbesluit. Er is echter geen cultuur van monitoren van het eindproduct. Private kwaliteitsborging beoogt voor opdrachtgevers meer garanties op geleverde kwaliteit te realiseren.

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw merkt in dit kader op het feit dat de bouw altijd een sterke overheidsregulering heeft gekend, en dat het tegelijkertijd ontbreekt aan een focus op de integrale kwaliteit van het eindproduct. Het Bouwbesluit regelt immers alleen de minimumeisen. Dat bepaalt ook de cultuur in de bouw.

Een aantal partijen wijst er op dat er door BZK heel helder moet worden gecommuniceerd over de doelstelling van kwaliteitsborging, wat private kwaliteitsborging inhoudt, wat partijen (alle stakeholders) er mee kunnen en wat het oplevert. BZK zou hier een communicatieplan voor moeten opzetten.

NEPROM vraagt zich af of een nieuw stelsel van private kwaliteitsborging überhaupt nodig is. De aanpassing van het stelsel lijkt enorm, terwijl de vraag is wat het precies op lost. Er lijken verkeerde verwachtingen te worden gewekt, terwijl waar het mis is, niet helder is. Het beoogde stelsel is te theoretisch, te zwaar. VNO-NCW en MKB-Nederland geven aan dat een privaat stelsel in potentie wel degelijk kosteneffectief kan zijn mits daarmee de totale kosten (administratieve lasten, nalevingskosten, faalkosten en handhavingskosten) worden gereduceerd.

Ook Aedes ziet niet helemaal waar voor corporaties de prikkels zijn voor private kwaliteitsborging. Een heldere verantwoordelijkheid is voor de corporaties geen 'unique selling point'. Tijd en geld lijken meer dominant, maar hoe deze aspecten in het private stelsel gaan uitwerken is nog onzeker.

Aedes geeft aan dat private kwaliteitsborging nog maar bij een aantal partijen leeft, nog lang niet alle partijen zijn zich aan het voorbereiden. Voortrekkers zijn bijvoorbeeld Antares en Vestia. Er worden/zijn pilots uitgevoerd. Die lijken niet echt succesvol en er is slechts een beperkt aantal uitgevoerd. De pilots vragen om een grondige evaluatie. Er is weinig onderbouwd en bewezen aan de werking van het private stelsel. Dat geldt overigens ook bij introductie van private kwaliteitsborging: goede evaluatiesessies zijn essentieel.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Bouwend Nederland geeft in dit kader aan dat het stelsel van private kwaliteitsborging in eerste instantie wellicht duurder lijkt maar de vraag is of dat ook daadwerkelijk zo is. Bouwend Nederland geeft aan dat private toetsing inderdaad voor een verzwaring van de inspanning kan zorgen maar de vraag is of dat erg is. Dit zou in het huidige stelsel eigenlijk ook al moeten gebeuren. Daarnaast denkt Bouwend Nederland dat door de extra inspanning ook kan leiden tot een besparing op faalkosten.

Aedes geeft aan dat voor opdrachtgevers/initiatiefnemers in de bouw de zekerheid in de procesgang bij private kwaliteitsborging het meest dominant is. Het is voor hen dan helder waar op wordt getoetst, tegen welke doorlooptijd en kosten.

VNG en VBWTN geven aan dat de vraag niet meer is òf er een stelsel van private kwaliteitsborging zal komen maar vooral hoe. De minister heeft immers een besluit genomen. Wel wijzen beide organisaties op het aantal wijzigingen dat er, ook zonder private kwaliteitsborging, al is in het omgevingsrecht/WABO. Zij wijzen er op dat de lijnen 'Mans' (I&M) en 'Dekker' (BZK) lijken te botsen. Bij de ene lijn (Mans) is sprake van centralisatie van BWT taken in RUD's. In de andere lijn (Dekker) worden de taken van BWT gedeeltelijk overgeheveld naar de markt. De combinatie van beide lijnen, kan leiden tot een voor de burger onoverzichtelijk geheel, zeker als door private toetsing de omvang van BWT's zodanig afneemt dat in sommige regio's ook Bouwbesluitgerelateerde vergunningverlening naar RUD's gaan en in andere regio's niet.

Van Leeuwen geeft aan dat de Minister het stelsel wel kan opleggen, maar dat het stelsel alleen gaat werken als de sector het zelf echt wil en er achter staat.

06.02 Gebruik maken van / aansluiten bij bestaande systemen in de woningbouw

NEPROM geeft aan dat voor de woningbouw met Stichting Garantiewoning (Woningborg, SWK) al een goed werkend systeem bestaat, inclusief verzekerde garanties. In de bestaande systematiek wordt – mede vanwege die verzekerde garantie – ook al op kwaliteit gestuurd.

Bij het toepassen van Woningborg wordt al getoetst op 'Bouwbesluit' plus een aantal extra criteria, dat is dus al zwaarder dan het nu voorgestelde systeem van private kwaliteitsborging beoogt.

Woningborg richt zich daarbij op wat kleinere bouwers en omvat ook plantoetsing. Bij SWK wordt niet extra op Bouwbesluit getoetst, want dat is een systeem juist voor professionele opdrachtgevers. Bij SWK wordt er vooral op basis van risico's beoordeeld.

Indien er toch nog méér nodig zou zijn, zou het aansluiten bij deze systemen, en het aanscherpen van dit systeem, voor de hand liggen en zeker efficiënter zijn dan een geheel nieuwe systematiek.

De bestaande systemen hebben de private opdrachtgever al als doelgroep.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Op zich is het wél goed om de toetsing op kwaliteit beter te borgen, maar de vraag is of er bovenop SWK en Woningborg nog iets extra's nodig is. Stichting GarantieWoning (waar NEPROM onderdeel van is) fungeert in dit systeem binnen de woningbouw eigenlijk in de rol van 'Certificerende Instelling'. Ook IKOB-BKB en Bouwend Nederland zien Woningborg als goed voorbeeld van toekomstige private kwaliteitsborgingsystemen, Bouwend Nederland met name vanwege de regelmatige controles gedurende het hele traject. Over TIS is Bouwend Nederland niet zo enthousiast, Bouwend Nederland vraagt zich af of daar wel voldoende inspecties voor worden uitgevoerd en of de toets voldoende onafhankelijk van de opdrachtgever wordt uitgevoerd.

06.03 Toetsing op volledige eisenpakket van opdrachtgevers, niet bouwregelgeving alleen

NEPROM, Aedes, de Rgd en het Expertisecentrum Regelgeving Bouw geven aan dat een stelsel van private kwaliteitsborging zich eigenlijk niet alleen op bouwregelgeving moet richten, maar op het gehele pakket van eisen en wensen van de opdrachtgever.

06.04 Informatievoorziening via meldingen en gebouwdocumentatie

Vrijwel alle geïnterviewden (VNG, VBWTN, Brandweer Nederland, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, IKOB-BKB, VNO-NCW en MKB Nederland, NLingenieurs, SBK en Nieman) wijzen expliciet op het belang van een goede informatievoorziening over het te realiseren en gerealiseerde bouwwerk óók bij private toetsing. Er zal bij de gemeente te allen tijde informatie moeten worden aangeleverd over de 'as-is' situatie van het gerealiseerde bouwwerk. Ook in de huidige markt, is de gemeente eigenlijk de enige partij die (relatief) veel informatie heeft over de gebouwde voorraad. Deze informatie is van cruciaal belang voor de veiligheid maar ook voor beleid. Overigens is er ook voor opdrachtgevers zelf een groot belang bij een goed opgebouwde gebouwdocumentatie ('gebouwdossier'). Het laten leveren daarvan zou onderdeel uit moeten maken van een systeem van private kwaliteitsborging.

IKOB-BKB geeft aan dat er een centrale database zou moeten komen met (gestandaardiseerde) gebouwdocumentatie, waarin ook de momenten van melden zijn opgenomen (bijvoorbeeld start bouw, in verband met omgevingsveiligheid). Ook Nieman en NLingenieurs zijn voor een dergelijk gebouwdossier. VNO-NCW en MKB-Nederland onderkennen ook de meerwaarde daarvan maar vinden niet dat dit mag worden opgelegd.

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw geeft aan dat de gebouweigenaar altijd aansprakelijk is. Dit betekent ook dat bij eigendomsoverdracht (verkoop) er altijd een overdrachtsdocument opgesteld moet worden, waarin staat aan welke eisen het bouwwerk voldoet. Dat overdrachtsdocument moet een zodanige status hebben dat op basis daarvan het bouwwerk te verzekeren is.

Brandweer Nederland merkt op dat goede informatievoorziening essentieel is voor een adequate repressieve organisatie van de brandweer.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Het veiligheidsniveau wordt hier rechtstreeks door beïnvloed. Het gaat dan om zaken als: kan de brandweer tijdig bij het bouwwerk zijn, is de toegang geregeld, welke materiaalsamenstelling is gebruikt, en dergelijke.

06.05 Achterliggende doelen regelgeving zelf expliciteren

De BNA, het Expertisecentrum Regelgeving Bouw en Brandweer Nederland merken op dat de achterliggende doelstellingen van de huidige regelgeving niet expliciet zijn: welk niveau van veiligheid wordt nagestreefd. Er is daardoor geen echt veiligheidsdenken in de Nederlandse bouwindustrie (hoeveel inwoners mogen er overlijden door bouwfouten). Omdat hierover niet expliciet wordt gesproken, ontstaat er incidentenpolitiek. Brandweer Nederland geeft aan dat als het toch een keer mis gaat, de burgemeester doorgaans wordt aangesproken om uit te leggen (vanuit perspectief van openbare orde en veiligheid) wat er mis is gegaan en hoe het incident had kunnen worden voorkomen. Deze incidentenpolitiek is zeker bij een privaat stelsel ingewikkeld. Als partijen verwacht worden te investeren in private toetsing, mag de politiek niet op basis van een incident plotseling de stekker uit het nieuwe stelsel trekken. Ook VBWTN deelt deze mening.

06.06 Relatie met publieke vergunningverlening op milieu, ruimtelijke ordening en welstand

VBWTN, VNG en Brandweer Nederland geven aan dat met name de relatie tussen Bouwbesluit, Ruimtelijke Ordening en Welstand in de praktijk tot problemen lijkt te leiden. Zij constateren dit op basis van uitgevoerde pilots. Voor een juiste risicoanalyse is bovendien de lokale situatie relevant. In een volledig publiek spoor wordt deze 'automatisch' meegenomen in alle stappen van het proces. In het private spoor is dat veel lastiger te borgen. Door eerst de publieke vergunningverlening en dan pas de private toetsing op Bouwbesluit uit te voeren, kan het bevoegd gezag aandachtspunten meegeven voor private toetsing.

De Rgd veronderstelt dat de introductie van een privaat spoor zal leiden tot een noodzaak tot afstemming met de vergunningsactiviteiten die ook in de toekomst bij het bevoegd gezag blijven liggen (Omgevingsveiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand). De interactie tussen Bouwbesluit, Omgevings- veiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand zal worden verscherpt.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

07 OPMERKINGEN BIJ TOETSINSTRUMENTEN

07.01 Proportionaliteit

07.01.01 Passend bij risicoprofiel van project

De proportionaliteit van eisen aan toetsinstrumenten wordt door vrijwel alle geïnterviewden onderstreept. Er moet sprake zijn van een getrapt systeem. Een groot deel van de bouwactiviteiten blijft ook straks nog vergunningsvrij. Voor eenvoudige projecten die wél vergunningplichtig zijn moet de drempel laag zijn.

IKOB-BKB geeft aan dat waarschijnlijk de drie risicoklassen uit het SBK rapport in de praktijk niet voldoende zullen zijn om een reëel onderscheid tussen projecten te maken. Er zullen wat meer klassen nodig zijn. Lastig aan het formuleren van risicoklassen is dat risico's vaak sterk lokaal bepaald zijn. Vooroverleg met het bevoegd gezag zal dan toch vaak noodzakelijk zijn. òf er ontstaat een situatie, met name bij verzekerde garanties, dat de toetsers zelf het niveau van toetsen kan bepalen en dat, vanwege de verzekering, conservatief zal doen. Van Leeuwen denkt dat dit lokale aspect beperkt is. Mocht dat echter wél zo zijn, dan acht hij vooroverleg met het bevoegd gezag (BWT) nodig en moet BWT eerst duidelijk maken aan welke randvoorwaarden en aspecten er bij de Bouwbesluittoetsing extra aandacht moet worden besteed (dus dan eerst fasering van de vergunningverlening: eerst RO / Welstand, dan pas Bouwbesluit).

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw stelt een schema voor waarin zowel complexiteit (complex, standaard, simpel) als toepassingsgebied (nieuwbouw, verbouw, bestaande voorraad) een plaats krijgen. Voor de laagste categorie denkt het expertisecentrum vooral aan standaardmodellen, waarin standaardproducten inclusief hun implementatie zijn beschreven die voldoen aan gestelde eisen. Ook Bouwend Nederland geeft aan dat voor verschillende typen bouwwerk verschillende instrumenten moeten kunnen worden toegepast.

De lijst met mogelijke instrumenten is divers, een erkend architect zou bijvoorbeeld voldoende kunnen zijn voor een simpel project met een lage risicoklasse. De indeling van instrumenten moet ook passen bij de fase van een project. Borging door een erkend architect kan volgens Bouwend Nederland in de ontwerpfase. Naast de indeling in complexiteit zal daarnaast dus ook een indeling naar de fase van het bouwproject moeten worden gemaakt. De matrix moet volgens Bouwend Nederland dus eigenlijk een kubus worden.

De BNA merkt op dat er voor kleinschalige projecten weliswaar een systeem moet worden bedacht om de consument te beschermen, maar de eisen moeten niet onredelijk zijn. NEPROM stelt dat bij de indeling in risicocategorieën als uitgangspunt voor (de ontwikkeling van) toetsinstrumenten moet worden nagegaan wat precies nodig is om het bevoegd gezag het gevoel te geven dat in de private borging het juiste wordt gedaan.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

De Rgd merkt op dat ook toetsers zelf een verantwoordelijkheid hebben voor het nagaan of de juiste wijze van toetsen is gekozen. Zij hebben immers t.o.v. opdrachtgevers vaak meer deskundigheid in het inschatten van risico's en kunnen meer dan een autoriteit of instituut de lokale omstandigheden en projectkarakteristieken beoordelen.

Brandweer Nederland ziet de meerwaarde van het uitgaan van een risicobenadering bij het toetsen van projecten. Wel is er in hun ogen een zeer duidelijk onderscheid tussen complexe projecten, die vrijwel altijd mede gebruik maken van het 'gelijkwaardigheidsprincipe' en meer eenvoudige projecten (dat is overigens de bulk), waar vrij recht-toe-recht-aan het Bouwbesluit voor toetsing kan worden gehanteerd. Bij de complexe projecten en gebruik van het gelijkwaardigheidsprincipe is inbreng van en overleg met de Brandweer én BWT essentieel. Brandweer Nederland wil bij het opstellen van een risicomatrix betrokken zijn.

Brandweer Nederland zet vraagtekens bij de capaciteit van de markt (kwalitatief en kwantitatief) om daadwerkelijk de brandveiligheid te toetsen en een risicobenadering te hanteren.

Bij heel complexe projecten wordt vaak gebruik gemaakt van het 'gelijkwaardigheidsprincipe' uit het Bouwbesluit. Voor de toetsing van dergelijke projecten is in de ogen van een aantal geïnterviewden (Brandweer, NVBWT, Nieman...) een expertgroep nodig, naar analogie van of in aansluiting op de Commissie Gelijkwaardigheid. Deze Commissie beslist nu alleen bij onenigheid over de invulling van het gelijkwaardigheidsprincipe ten aanzien van (brand-)veiligheid, maar een op gelijksoortige wijze samengestelde, onafhankelijke groep deskundigen die in het veld gezien worden als 'expert' zou bij complexe projecten ook een toetsende rol kunnen hebben.

07.01.02 Passend bij professionaliteit van opdrachtgevers

De BNA merkt ook op dat een risico-gebaseerd stelsel (dus toetsing passend bij het risiconiveau van een bouwwerk) meer afhankelijk is van de deskundigheid en professionaliteit van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Zij moeten immers een goede risico-inschatting maken. NEPROM merkt daarbij op dat er in de utiliteitsbouw in hun ogen vooral sprake is van professionele opdrachtgevers. De vraag is of daar vanuit de overheid nog zoveel extra voor moet worden geregeld. Moeten die niet zelf al de behoefte voelen op kwaliteit te sturen? Het is van belang dat het stelsel van private kwaliteitsborging een helder onderscheid maakt tussen professionele en niet-professionele/particuliere opdrachtgevers.

07.01.03 Proportioneel naar omvang van ontwerpende en bouwende partijen

Een ander zorgpunt van geïnterviewden, waaronder VNO-NCW en MKB-Nederland, BNA en Bouwend Nederland) is de vertaalslag naar het MKB en onderaannemers. Hoe werkt het private stelsel straks voor hen uit?

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Waar worden kleine bedrijven (onderaannemers, kleine architectenbureaus, kleine bouwbedrijven) en leekopdrachtgevers straks mee geconfronteerd: producteisen, proceseisen en hoe zwaar wordt ieder onderdeel belast? Hoe kan een kleine speler (aantoonbaar) aan de eisen voldoen. Hoe wordt maatwerk (groot deel van het bouwproces) straks beoordeeld? Wellicht moet er een uitzondering worden gemaakt voor niet-serieproducten. Hoe moeten onderaannemers op de veranderingen anticiperen, hierover moet snel worden gecommuniceerd zodat zij zich kunnen voorbereiden. Er moet genoeg tijd beschikbaar zijn voor die voorbereiding. De architectenbranche bestaat uit zeer veel kleine architectenbureaus met minder dan 5 fte aan personeel. Er moet in het private stelsel een instrument worden ontwikkeld dat aansluit bij de omvang van deze bureaus – dus niet al te hoogdrempelig en vooral lage toetredingskosten.

Een mogelijkheid is om de bestaande erkenningsregeling uit te breiden, via de eisen bij registratie in architectenregister of eisen aan lidmaatschap BNA inclusief de bijbehorende (continue) opleidingseisen: voor het behoud van de architectentitel (volgens de Wet op de Architectentitel) moet de architect verplicht 17 uur per jaar aan bijscholing doorlopen, BNA leden zelfs 30 uur. Deze uren zijn onder meer gericht op bouwregelgeving, maar het is aan de architecten zelf om de keuze te maken voor specifieke thema's passend bij het werkveld. Bovendien is er geen sprake van controle of sancties. Bouwend Nederland stelt deze eisen nog niet aan de leden. Bouwgarant is wel een garantiesysteem voor aannemers dat eisen stelt aan de kwaliteit van de aannemer, echter worden ook hier de eisen enkel op papier getoetst.

Bouwend Nederland geeft aan dat een brede erkenningsregeling van aannemers op korte termijn niet reëel is. Omdat een dergelijke regeling nu nog niet bestaat. Bovendien zijn er grote verschillen tussen de verschillende partijen. Voor nieuwbouwwoningen is dit wel al geregeld via de SWK-garantie en voor nieuwbouwwoningen 1 op 1 zal dit ook nog wel lukken maar voor verbouw van woningen is dit nog niet geregeld en ook voor complexere bouwwerken zal dit moeilijk worden. Een mogelijkheid is wel om product en procescertificaten toe te passen.

07.02 Toetsen op relevante tijdstip in het bouwproces

Verschillende partijen, zoals IKOB-BKB, Raad voor Accreditatie, Rijksgebouwendienst, SBK, Expertisecentrum Bouwregelgeving en VBWTN, geven aan dat de huidige scheiding tussen bouwplantoetsing en toezicht op de bouwplaats weinig zekerheid geeft over de werkelijke kwaliteit van het eindresultaat van het bouwproces (het bouwwerk). Uneto-VNI wijst er bijvoorbeeld op dat ontwerpen een fluïde proces is. Een deel van het ontwerpproces kan eigenlijk pas worden beproefd bij oplevering. Een integrale toets op één moment is niet mogelijk (biedt niet genoeg zekerheid). Toetsinstrumenten moeten dus aspecten controleren op het moment dat dat het meest relevant is, in de verschillende fases van het bouwproces. Er moet een 'integrale regievoerder' zijn die daar op toeziet, en de rol van die integrale regievoerder moet geborgd zijn in de (combinatie van de toepassing van) toetsinstrumenten. Ook van Leeuwen schetst dit beeld.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Bij een TIS (Technisch Inspectie Systeem) wordt juist het geleverde bouwwerk geïnspecteerd, daar wordt dus wél een uitspraak over het bouwwerk gedaan. Ook dan geldt echter dat wel op de juiste momenten tijdens het bouwproces moet worden geïnspecteerd. Veel zaken zijn immers bij oplevering niet meer zichtbaar noch meetbaar. Bouwplantoetsing, toezicht tijdens de uitvoering en TIS moeten dan ook nauwkeurig op elkaar worden afgestemd. Aan de bouwplantoets én aan toezicht zal een risicobenadering ten grondslag moeten liggen.

VBWTN en Brandweer Nederland vragen zich af of de markt hiervoor wel de juiste kennis in huis heeft.

Het Expertisecentrum Bouwregelgeving vindt dat er een toetsprotocol moet worden opgesteld, dat aangeeft welke kritieke fases er zijn in het bouwproces en aan welke voorwaarden dan moet worden voldaan. Het resultaat van toetsing moet in een gebouwdossier worden opgenomen.

07.03 Onafhankelijkheid: Scheiding toetsen / ontwerpen en bouwen

Een aantal keer is in de gesprekken naar voren gekomen of het in een stelsel van Private Kwaliteitsborging mogelijk wordt dat degene die zelf in een project betrokken zijn bij het ontwerpen en uitvoeren ook de toetsing mogen doen. De meningen daarover zijn verdeeld. Een aantal partijen, waaronder SBK, Rgd en Brandweer Nederland, pleit nadrukkelijk voor het toepassen van het 'vierogenprincipe'. VNO-NCW en MKB Nederland geven in dit kader aan dat de toetsers nooit verbonden mag zijn aan de opdrachtgever.

Aedes noemt in dit kader het risico van belangenverstrengeling. Wat als een ingenieursbureau dat in het ene project advies- of ontwerpwerk voor een opdrachtgever doet, in een ander project voor diezelfde opdrachtgever moet optreden als toetsers. Kan dan onafhankelijkheid worden gegarandeerd? Dit probleem wordt voor meerdere partijen gesignaleerd. Van Leeuwen en ook Brandweer Nederland geven aan dat deze onafhankelijkheid bij een publiek spoor beter is geborgd.

Ook de Rgd stelt eisen aan de onafhankelijkheid, deskundigheid en diepgang van de toetsing. Deze hoort gebaseerd te zijn op een risico-inschatting en die risico-inschatting moet explicieter dan nu.

Anderen waaronder NEPROM en BNA, vinden, in ieder geval voor eenvoudige projecten, dat óók 'eigenoetsing' door gekwalificeerde, erkende, ontwerpers en/of uitvoerders moet kunnen. Al was het maar om de kosten binnen de perken te houden.

07.04 Aansprakelijkheid en verzekering

Systeemaansprakelijkheid op stelselniveau hoeft in de ogen van de geïnterviewden waarschijnlijk niet te worden georganiseerd. Immers ook het huidige publieke stelsel kent ook een dergelijke 'overall' verantwoordelijkheid niet.

Wel zou de aansprakelijkheid van toetsers via normale bedrijfsaansprakelijkheid moeten worden geregeld. Daarbij gaat die aansprakelijkheid dus per definitie al verder dan de huidige gemeentelijke aansprakelijkheid. Het publieke spoor kent immers alleen politieke verantwoordelijkheid.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw geeft aan dat de gebouweigenaar uiteindelijk, ook nu al, altijd aansprakelijk is. Bij eigendomsoverdracht (verkoop) zou er in de ogen van het Expertisecentrum eigenlijk altijd een overdrachtsdocument moeten worden opgesteld, waarin staat aan welke eisen het bouwwerk voldoet. Dat overdrachtsdocument moet een zodanige status hebben dat op basis daarvan het bouwwerk te verzekeren is. Verzekeraars worden zo de nieuwe 'partners' in het bewaken van de kwaliteit van de voorraad. Zij moeten risico's immers kunnen overzien, en treden zo op als waakhond. Dat hoeft de overheid, noch een autoriteit, af te dwingen, dat ontstaat vanzelf. NEPROM geeft aan dat deze werkwijze in de woningbouw met de huidige borgingssystemen al zo werkt. Ook IKOB-BKB en ook VNO-NCW en MKB-Nederland verwachten dat bij een systeem van verplichte verzekerde garanties de keuze van de risicoklasse waaraan een project moet voldoen aan de markt kan worden overgelaten. De verzekeraar zal er dan immers op toezien dat het juiste niveau van toetsing plaatsvindt. VNO-NCW en MKB-Nederland stellen dat hoe zwaarder de verzekeringseisen (in het kader van verzekerde garanties) zullen zijn die worden gesteld aan een bouwwerk in een privaat stelsel, hoe minder zwaar de eisen aan het private stelsel zelf kunnen zijn. Immers, de verzekeraars treden dan al op als waakhond. Nieman vult daarop echter aan dat de verzekeraars tot doel hebben het risico te beperken en daardoor waarschijnlijk zullen opteren voor een 'zwaarder systeem'.

De BNA wijst er op dat architecten nu werken volgens de DNR. Deze beperkt de aansprakelijkheid standaard tot drie keer het verkregen honorarium (of de opdrachtomvang) met een maximum van € 1.000.000,--. Alleen tot deze grens kan binnen de raampolis een verzekering voor beroepsaansprakelijkheid worden afgesloten. Het is de vraag of de huidige aansprakelijkheidsverzekeringen in de toekomst afdoende zijn om de risico's te dekken. In de praktijk komen wel polissen voor met een hoger aansprakelijkheidsbedrag. De BNA verneemt hierbij wel regelmatig dat bij hogere aansprakelijkheidsbedragen de poliskosten zo hoog worden dat deze niet meer door architecten kunnen worden gedragen.

Privaat bouwtoezicht gaat in de visie van Bouwend Nederland veel verder dan constructieve veiligheid. Verzekerde garanties zijn er ook in verschillende vormen (bijv. met of zonder insolventie-trigger). In alle gevallen wel in combinatie met inspecties en opleveringscontroles en daar zit het raakvlak met het private bouwtoezicht. In de huidige verzekeringsmarkt is volgens Bouwend Nederland best veel mogelijk, maar het ontbreekt aan vraag van afnemers, serieus marktonderzoek en werkelijk succesvolle pilots.

07.05 Ontwikkeling van nieuwe toetsinstrumenten

De Raad voor Accreditatie geeft aan dat om een nieuw toetsinstrument te ontwikkelen dat toetst op de integrale kwaliteit van het opgeleverde bouwwerk, de markt een commissie moet samenstellen die beoordelingscriteria formuleert en de toetsmethode bepaalt (gezamenlijk: het schema). De Raad voor Accreditatie stelt eisen aan de toetsmethode. Na afronding van het schema (= beoordelingcriteria plus toetsmethode) kan het worden aangeboden aan de Raad voor Accreditatie voor accreditatie.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Bij het opstellen van een schema is van belang dat er werkelijk sprake is van eenduidige, meetbare beoordelingscriteria.

De Raad voor Accreditatie ziet behoorlijke problemen in het uitgeven van productcertificaten voor gerealiseerde bouwwerken. Een productcertificaat vereist namelijk één verantwoordelijke rechtspersoon die integraal aansprakelijk is op alle eisen uit de beoordelingsrichtlijn (van ontwerpen tot en met opgeleverde bouwwerk) er moet dan ook één integrale toetsers zijn die zowel het bouwplan toetst als in alle fasen van het bouwproces nagaat of het bouwwerk volgens bouwplan wordt gebouwd. Dat laatste is in de praktijk lastig te realiseren. Een systeemcertificaat doet weer alleen een uitspraak over het proces ('hoe').

De Raad voor Accreditatie ziet in het kader van private kwaliteitsborging weinig in persoonscertificaten. Toetsing op onafhankelijkheid, onpartijdigheid is dan niet mogelijk. Een persoon kan wel competent zijn, maar dat geeft geen uitspraak over de conformiteit van het resultaat.

Uneto-VNI geeft aan dat het toelaten van nieuwe instrumenten in de toekomst aanmerkelijk sneller zal moeten dan in het huidige systeem van private kwaliteitsborging.

IKOB-BKB en de Rgd vragen zich af of er wel zo veel nieuwe instrumenten zullen worden ontwikkeld. Alleen het goedkoopste instrument zal uiteindelijk winnen (als alle instrumenten hetzelfde doen, namelijk integrale bouwwerk toetsen op Bouwbesluit). De markt doet er goed aan één gezamenlijk instrument voor te stellen. Dit lijkt in tegenspraak met de stelling van VNO-NCW dat voldoende marktwerking en keuzevrijheid voor opdrachtgevers essentieel is. Behalve TIS en de gecertificeerde bouwplantoetsing zijn er geen instrumenten in ontwikkeling, de markt lijkt daar ook weinig interesse voor te hebben.

SBK en IKOB-BKB signaleren dat voor accreditatie herhaling / herhaalbaarheid van het proces noodzakelijk is. Omdat een bouwproces vrijwel altijd maatwerk is, lijkt accreditatie voor een beoordeling op het volledige bouwwerk vrijwel onmogelijk, er zal altijd een specifieke invulling nodig zijn die niet in een standaard te vangen is. IKOB-BKB streeft certificatie van woningen en gebouwen wel na en denkt zelfs dat dit belangrijker gaat worden dan de certificatie van bouwmaterialen en processen. De huidige TIS-inspectie is nog sterk op veiligheid gericht. Er wordt nu een TIS ontwikkeld die de volledige breedte van het Bouwbesluit afdekt. Deze ontwikkeling is geheel privaat, vanuit de markt. De huidige TIS is te zwaar voor eenvoudige projecten, de 'brede' TIS zal ook toepasbaar zijn op minder complexe projecten.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

08 EINDBEELD OP BASIS VAN INTERVIEWS

08.01 Eindbeeld borgende instantie

De geïnterviewden achten het instellen van een 'Autoriteit' nodig, maar vinden de term Autoriteit zelf geen goede benaming. Deze term dekt niet voldoende de lading en lijkt te duiden op een bureaucratisch, geïnstitutionaliseerd vehikel in plaats van een dicht bij de praktijk aansluitend, snel handelend, kleinschalig, kundig gremium.

De instantie moet zich minimaal richten op kwaliteitsborging, toelating en sanctionering van toetsinstrumenten en toetsingsmethoden en –organisaties in een stelsel van private kwaliteitsborging. Belangrijkste taak is het realiseren en borgen van overzicht over de toetsinstrumenten en het bewaken van de kwaliteit. De instantie 'bewaakt' de matrix, bepaalt welke instrumenten en regelingen toegepast mogen (blijven) worden en zal ook handhavend optreden als de instrumenten niet langer voldoen. Handhaving zal in dit geval tot aanpassing en/of uiteindelijk uitsluiting van de instrumenten leiden.

Alle partijen vinden dat de beoogde instantie voldoende onafhankelijk, deskundig, gezaghebbend, handhavend moet kunnen optreden. Handhaving door de instantie is gericht op de handhaving van het systeem van private kwaliteitsborging en de kwaliteit van dit systeem, maar niet op handhaving in de rol van de 'bouwpolitie'. Deze vorm van handhaving zal bij de overheid moeten blijven.

Tijdens de interviews is vaak gesproken over de instantie als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Een ZBO lijkt het meest voor de hand te liggen op basis van de combinatie tussen publieke en private belangen en samenwerking. Echter past het inrichten van een nieuwe ZBO niet in de huidige kabinetsplannen waarin juist gestuurd wordt op vermindering van het aantal ZBO's. Ook zou, door het instellen van een ZBO als instantie voor toezicht op het systeem van private kwaliteitsborging, het bevoegd gezag worden verlegd van het college van burgemeester en wethouders naar de ZBO. Dit is niet wat er door de geïnterviewden is beoogd met hun opmerking dat in de instantie ook de publieke zijde een plaats moet krijgen. Een mogelijkheid is om een adviesgremium in te richten gekoppeld aan het bestuur van de instantie dat uit een breed panel van deskundigen bestaat en waarin de overheid ook zitting heeft. De instantie zelf wordt vanuit de private partijen georganiseerd, en ook het initiatief tot samenstelling van het deskundigenpanel wordt vanuit private zijde geëntameerd. Het deskundigenpanel moet overigens wel zo onafhankelijk mogelijk opereren en geen eigen belang hebben bij de uitkomsten van de oordelen van de instantie, noch bij het 'verdienmodel' van de instantie. Bijna alle geïnterviewden zijn het er in ieder geval over eens dat de instantie vooral door de markt zelf moet worden georganiseerd om ook te voldoen aan de eis die in de naamgeving van het stelsel terug te vinden is; private kwaliteitsborging.

Voor de instantie moet als het even kan aangesloten worden bij een bestaande organisatie. Als het niet nodig is moet niets nieuws opgezet worden.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

SBK wordt daarbij vaak genoemd als mogelijke instantie om bij aan te sluiten, maar aanpassing van de aard, taak en samenstelling en sturing is dan wel vereist.

Financiering van de borgende instantie zal voornamelijk moeten plaatsvinden uit een opslag op de certificeringsfees uit toetsinstrumenten, bijkomende kosten of door de toegelaten toetsers een premie te laten betalen. Ook gedeeltelijke financiering door de overheid wordt genoemd, ter borging van onafhankelijkheid.

De meeste geïnterviewden zijn voor een duaal stelsel omdat een transitie in één keer niet haalbaar wordt geacht. Het duale stelsel wordt door de geïnterviewden wel als behoorlijk risicovol gezien, zowel voor NVBWT zelf (te weinig projecten om een volledige afdeling BWT te blijven bekostigen) als voor markt (waarom zou je naar de markt gaan als er een goedkope oplossing is voor de bulk van het werk, weinig complex). Veel geïnterviewden zien een duaal stelsel wel alléén in de overgangssituatie. Het bundelen van de BWT afdelingen in Omgevingsdiensten (RUD's) wordt in dit kader door enkelen aangedragen als mogelijke oplossing voor schaalvergroting bij een voorziene teruglopende omvang, en daardoor ervaring, van de lokale BWT-organisaties ten gevolge van de invoering van private kwaliteitsborging.

Een andere reactie op het duale stelsel is om de stelselwijziging niet langs twee sporen in te voeren, maar gefaseerd op basis van type projecten. Hierin te beginnen met laaghangend fruit bijvoorbeeld met de woningbouw waar al vergaande borgingsmethoden worden toegepast. Wel kan er als wordt gekozen voor gefaseerde invoering op basis van type projecten een tijdelijke ongelijkheid ontstaan tussen sectoren (waarbij de ene al wel 'onderhevig' is aan private kwaliteitsborging en de andere nog niet). In deze situatie dient vooraf wel goed kenbaar te worden gemaakt op welke wijze de invoering zal verlopen.

Proportionaliteit is veruit het meest genoemde aandachtspunt bij de vormgeving van een stelsel van private kwaliteitsborging. Hiermee wordt bedoeld op het inzetten van instrumenten en toetsingsmethoden in relatie tot de risicoklasse van een bouwwerk. Maar proportionaliteit is ook gericht op de verhouding tussen de kosten voor toetsing (het bedrag dat daarvoor in rekening gebracht wordt=) en de werkelijke inspanning die er voor de toets gepleegd moet worden, en de verhouding tussen het bedrag van toetsing en de omvang van werkzaamheden aan het bouwwerk.

08.02 Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is binnen het onderwerp private kwaliteitsborging een apart aandachtspunt. Als gesproken wordt over onafhankelijkheid kan dit over verschillende onderdelen binnen het stelsel gaan, niet alleen de onafhankelijkheid van de borgende instantie maar ook de onafhankelijkheid in de toetsing zelf.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Veel partijen geven aan tegen belangenverstrengeling te zijn en geven voorkeur aan het vier-ogen principe: niet de ontwerper en bouwer toetsen hun eigen werk, maar er is altijd een onafhankelijke derde, die niet bij het project betrokken is, die de toets uitvoert. Aan de andere kant zal dit principe van onafhankelijke toetsing, zeker in het geval van de kleine projecten met een laag risico, tot een naar verhouding hoge, ongewenste, toename van de kosten leiden.

Veel geïnterviewden verwachten dat het uitsluitend optreden als onafhankelijke toetsers, niet tot een rendabel business model zal leiden. Met name bij kleine, niet complexe, projecten zal het lastig zijn het toetsen tegen een prijs die in verhouding staat tot de werkelijke inspanning uit te voeren.

De geïnterviewden verwachten daarom dat de rol van toetsers in de praktijk gecombineerd wordt met die van ontwerper en uitvoerder in andere projecten. Toetsen wordt dan een nieuwe taak of rol voor bestaande partijen, maar van volstrekte onafhankelijkheid (waarbij de toetsers zelf geen enkel belang heeft bij een positieve of negatieve uitkomst van de toets (lees: de opdrachtgever te vriend wil houden voor andere projecten) is dan geen sprake.

Een scheiding, 'Chinese walls', binnen het bedrijf tussen de toetsende afdeling en de ontwerpende of uitvoerende afdeling wordt in dit kader als mogelijke oplossing gezien. De vraag is hoe dit in praktijk werkt.

Ook voor de borgende instantie is onafhankelijk een belangrijk thema. Volledige onafhankelijkheid is in praktijk eigenlijk niet mogelijk gezien de gewenste deskundigheid en praktijkgerichtheid. Bij volledige onafhankelijk ontstaat een risico op een kloof tussen de praktijk en de instantie. De werking en het resultaat van de instantie mag echter niet afhangen van private en commerciële impulsen gerelateerd aan het borgen zelf. Transparantie en integriteit is in dit kader wellicht een betere beschrijving dan onafhankelijkheid.

08.03 Randvoorwaarden

Voor een succesvolle implementatie van private kwaliteitsborging noemden de geïnterviewden ook een aantal belangrijke randvoorwaarden. Op de eerste plaats is een goede informatievoorziening van belang. Bij de start van het stelsel, om ook de private instrumenten een kans te geven, moet de 'matrix' beschikbaar zijn of moet er in ieder geval duidelijkheid zijn over het register van toetsingsinstrumenten en toetsers. Het gaat dan om zaken als: Welke partijen zijn bevoegd om te toetsen in het kader van private kwaliteitsborging, voor welk type projecten mag welk instrument worden toegepast. Daarnaast moet de rol van alle partijen duidelijk zijn: de rol van het bevoegd gezag, wie ziet toe op het stelsel, waar kunnen opdrachtgevers terecht voor informatie, etc. De communicatie daarover én algemene communicatie over de stelselwijziging zijn van groot belang.

Juist in een duaal stelsel zullen partijen willen weten waar ze aan toe zijn, wie welke rol vervult en welke keuzemogelijkheden er zijn. Opdrachtgevers moeten een gefundeerde keuze kunnen maken tussen de twee sporen. De informatievoorziening en vereisten aan nieuwe toetreders moeten helder zijn.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

09 VISIE BRINK GROEP OP AUTORITEIT

09.01 Autoriteit: Ja, maar als 'borgende instantie' niet als 'Autoriteit'

Voor het succes van een stelselwijziging naar private kwaliteitsborging is een borgende instantie nodig. Er moet een instantie of gremium worden opgericht dat toeziet op de kwaliteit van private kwaliteitsborging en het instrumentarium, duidelijk communiceert over het instrumentarium, kortom een goede werking van het stelsel borgt. Dit hoeft echter geen autoriteit te zijn in de letterlijke zin van het woord. Borgende instantie dekt de beoogde lading beter. Daarbij is het van belang dat de instantie vooral door en met de private partijen wordt opgericht, maar is de input van en overleg met de publieke sector absoluut noodzakelijk. De borgende instantie moet een intermediaire rol krijgen tussen consument (professioneel of leek), het bevoegd gezag (en betrokkenen) en toetsers. De instantie moet gekend worden in deze rol en een eventuele uitspraak van de instantie moet door alle partijen worden geaccepteerd.

In het duale stelsel zou de borgende instantie naar onze mening moeten functioneren boven het private stelsel én het publieke stelsel. De uitdrukking 'gelijke monniken, gelijke kappen' is hierop van toepassing. De eisen die aan beide paden worden gesteld zouden gelijk moeten zijn.

09.02 Autoriteit vanuit bestaande organisatie

Onze algemene conclusie is dat de autoriteit het beste kan worden opgericht als uitgebreide versie van een bestaande organisatie. De taken overlappen vooral met SBK, maar de huidige SBK is daarvoor in onze ogen nog te procedureel en ziet niet toe op de werkelijk gerealiseerde kwaliteit van het bouwwerk in de praktijk. SBK geeft aan dat zij momenteel in een coördinerende en toezichthoudende rol opereert: een klein bureau dat haar specifieke detailkennis voor een deel in huis heeft (of haalt) door gebruik te maken van gespecialiseerde commissies. Daarbij kan worden gedacht aan zowel de (toetsings-)commissies als aan de SBK kwaliteitscommissie.

Van belang is juist dat echt in de praktijk, op basis van het eindresultaat en het proces daar naar toe, de beoogde kwaliteit wordt geborgd. Daarnaast is veel aandacht nodig voor communicatie, interactie met stakeholders, evaluatie, monitoring etc. Dit is in onze ogen helemaal nog geen onderdeel van het takenpakket van SBK, maar wel essentieel voor het succes van het stelsel. Dus onze conclusie is: de 'autoriteit' bevat in ieder geval de huidige rollen en taken van SBK, maar daarnaast nog een aantal andere aspecten. In dat kader zouden wij eerder SBK onderbrengen bij de nog op te richten borgende instantie dan andersom.

09.03 Profiel

Het oprichten van een (nieuwe) ZBO past niet in de huidige kabinetsplannen. Echter een korte vergelijking met andere instanties met een soortgelijke taak als de beoogde borgende instantie (bijvoorbeeld het Architectenregister, Centraal fonds voor Volkshuisvesting, Dienst Wegverkeer, Nederlandse Zorgautoriteit) levert op dat andere organisaties wél ZBO zijn. Blijkbaar is voor toezicht toch een bepaalde mate van overheidsinvloed gewenst en het is de vraag een deskundigenpanel met participatie van de overheid dit voldoende borgt.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Voor de borgende instantie zal dus een nieuwe weg worden ingeslagen en moet worden gezocht naar alternatieven voor een ZBO waarmee toch het gewenste niveau van toezicht wordt gehaald.

09.04 Onderkennen transitiefase

Bij de oprichting/inrichting van de borgende instantie moet onderscheid worden gemaakt in de uiteindelijk gewenste structurele situatie en wat daar voor nodig is en wat nodig is voor de transitiefase. De taken in structurele situatie zijn kwaliteitsborging, toelating, handhaving, monitoring, signalering & evaluatie en communicatie, hoofdzakelijk over de 'matrix'.

In de transitiefase ziet Brink Groep voor de borgende instantie daarbij een extra zware rol weggelegd in communicatie en voorlichting en wellicht zelfs opleiding. Hierbij gaat het om communicatie gericht op voorlichting/opleiding naar opdrachtgevers, naar gemeenten (BWT, RUD & bevoegd gezag), naar brandweer, naar partijen in bouwproces, naar (potentiële) toetsers en CI's. Naast het informeren van deze partijen betreft dit ook het agenderen en enthousiasmeren van betrokken partijen en kan de instantie wellicht helpen bij het doen van voorstellen voor het instrumentarium. Daarnaast zal de instantie het instrumentarium in de transitiefase zeer intensief volgen en tijdig knelpunten moeten signaleren en oplossen.

09.05 Uitleg over doelen private kwaliteitsborging

BZK zou gericht op de verschillende doelgroepen duidelijker moeten communiceren waarom private kwaliteitsborging nodig is, wat het betekent en wat het op gaat leveren. In het onderzoek is vooral met partijen gesproken die zich al vergaand verdiept hebben in of nauw betrokken zijn bij de uitwerking van het stelsel. Ook bij deze geïnterviewden is sprake van wisselende gedachten nut en noodzaak van de stelselwijziging. Naar opdrachtgevers moet (blijkbaar) duidelijk worden geïllustreerd welke meerwaarde private kwaliteitsborging heeft. Bij voorkeur moet dit effect ook in financiële termen worden uitgedrukt. Wellicht zijn er extra initiële kosten, maar (op termijn) levert het stelsel als het goed is ook meerwaarde op in zekerheid, in kwaliteit en in reductie van faalkosten. Pas als de noodzaak voor de markt ook duidelijk is en wordt onderschreven, zal de stelselwijziging tot succes leiden.

De communicatie moet specifiek worden ingericht op de verschillende doelgroepen:

- opdrachtgevers: leek/particulier, vs professioneel;
- gemeenten/BWT/bevoegd gezag/RUD's;
- uitvoerende bouwpartijen (groot & MKB),
- (potentiële) toetsers ('dedicated toetsers' en 'erkende uitvoerders').

De huidige communicatie over de stelselwijziging en over private kwaliteitsborging is erg ingericht op grote projecten in de nieuwbouw. Een heel groot deel van de bouwproductie gaat echter over kleine projecten, voor niet professionele opdrachtgevers, door het kleinbedrijf in de bestaande voorraad. Juist voor dit segment zou er veel uitleg moeten zijn over het hoe, wat en waarom van private kwaliteitsborging en de gevolgen die het nieuwe stelsel specifiek voor hen heeft.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Financiële lastenverzwaring zal in dit segment het meest worden gevoeld en daarmee ook tot de kleinste acceptatie leiden. Deze doelgroep (kleine opdrachtgevers en kleine opdrachtnemers) is bovendien zeer lastig te bereiken. Voor niet-vergunningplichtige bouwwerken is dit wellicht niet een groot probleem (al zou ook daar de kwaliteit moeten worden geborgd), maar voor vergunningplichtige bouwwerken wel.

Ter voorbereiding van partijen op de stelselwijziging zou nadrukkelijk moeten worden ingezet op communicatie en opleiding. De BNA ziet dit belang en is inmiddels een traject gestart om de impact van het nieuwe stelsel op de werkwijze van de architect in kaart te brengen en te onderzoeken op welke wijze de beroepsgroep zich het beste kan voorbereiden op de stelselwijziging. Wellicht is het gewenst om op termijn ook het ontstaan van een brancheorganisatie voor toetsers te stimuleren.

09.06 Duaal stelsel

Het duale stelsel wordt voorlopig ingericht als overgang naar de uiteindelijk gewenste structurele situatie waarin de toets aan bouwregelgeving privaat wordt georganiseerd. Deze wijze van implementatie leidt wel tot verschillende specifieke aandachtspunten. Zo zullen de eisen die worden gesteld aan het private spoor ook de toon zetten voor de eisen aan het publieke spoor. Aan de eisen aan het private spoor wordt veel en uitgebreid aandacht besteed. Daarbij heeft men de neiging om de eisen aan private partijen hoger te stellen dan aan huidige publieke partijen. Hierdoor lijkt een verzwaring op te treden in de naleving van eisen ten gevolge van het stelsel, en daardoor ook hogere kosten in plaats van efficiëntie.

Het publieke spoor naast een privaat spoor kan daarnaast leiden tot verwarring en dubbele oplossingen etc. Maar het kan ook (ongewenste?) concurrentie of 'leegloop' veroorzaken in één van beide sporen waardoor de financierbaarheid in het geding komt.

Ook het feit dat private kwaliteitsborging slechts geldt voor een gedeelte van de omgevingsvergunning kan tot verwarring leiden. Er is immers in het publieke spoor ook veel aan de hand met de omschakeling van BWT's naar RUD's. Een duaal stelsel zal deze verwarring in onze ogen nog vergroten. Kan een leek-opdrachtgever / particulier straks nog begrijpen waar hij moet zijn waarvoor? Het systeem moet zo eenduidig en eenvoudig mogelijk worden.

In dit kader vinden wij het een goede zaak om het loket bij de gemeente houden als eerste aanspreekpunt. Aan de voorkant moet een risico inschatting worden gemaakt van het project en op basis daarvan wordt bepaald welk instrument kan worden toegepast. De inschatting voor het toe te passen instrument gebeurt bij het loket, de gemeente moet daarbij kunnen adviseren. Hierbij moet dan wel neutrale informatie worden gegeven in geval van het duale stelsel. Gemeente (of: RUD's/BWT) houden zo een belangrijke rol in het geven van informatie over de werking van het private stelsel naar consumenten. Gemeenten moeten hierin echter wel goed worden begeleid en geïnformeerd. De informatie over de wijze waarop de complexiteit van een project moet worden ingeschat wordt aan de gemeente aangereikt door de borgende instantie.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Ook de daaraan gerelateerde matrix, waarin dan bijvoorbeeld het publieke spoor als één van de instrumenten kan worden opgenomen, wordt aan de gemeente geleverd door de borgende instantie.

09.07 Belangen

Private kwaliteitsborging kan zorgen voor belangenverstrengeling bij het bevoegd gezag. Als er één loket is bij gemeente voor een publiek en privaat spoor kan wellicht de voorkeur ontstaan voor het publieke spoor en/of zal loket te kritisch/wantrouwend zijn ten opzichte van de (resultaten) het private spoor. Dit moet worden ondervangen.

Maar ook de afstemming tussen de onderdelen Omgevingsveiligheid, Ruimtelijke Ordening en Welstand en Bouw blijft van belang. Het onderdeel bouw kan wel volledig los worden beoordeeld op de aansluiting aan bouwregelgeving maar op de realisatie en gebruik van bouwwerk zijn ook omgevingsaspecten van invloed. De omgevingsaspecten bepalen in grote mate de wijze van uitvoering en gebruik. De aansluiting en samenhang tussen de omgevingsaspecten en het ontwerp en bouwwerk bepalen of de omgevingsvergunning wordt verleend en het gebouw in gebruik mag worden genomen. De omgevingsaspecten moeten tijdig, aan de voorkant, worden afgestemd om te voorkomen dat een ontwerp wordt uitgewerkt of, nog erger, een bouwwerk wordt gerealiseerd dat niet past bij de omgevingsaspecten. In dit kader is ook de afstemming met het bevoegd gezag van belang. Het bevoegd gezag moet vertrouwen in het oordeel van de private toetsers. Eigenlijk zou gezegd kunnen worden dat de omgevingsvergunning voortaan meer een gebruiksvergunning wordt. Het bevoegd gezag houdt gedurende het hele proces de eindverantwoordelijkheid en de mogelijkheid tot handhaving. Voor opdrachtgevers betekent dit, als de toetsers zijn werk niet goed uitvoert, een extra risico.

Het risico voor belangenverstrengeling tussen toetsen en ontwerpen en bouwen is duidelijk. Het is echter zeker niet uniek voor private kwaliteitsborging. Partijen werken soms voor partijen aan de opdrachtgeverszijde en tegelijkertijd in andere projecten aan opdrachtnemerszijde. Om – enigermate – belangenverstrengeling te voorkomen is bijvoorbeeld een aantal gedragscodes ontwikkeld. Zie onder meer de gedragscode 'Zo doen wij zaken' en de integriteitscode van het Opdrachtgeversforum en soortgelijke instrumenten van onder andere Bouwend Nederland.

Deze zouden op hun bruikbaarheid in een stelsel van private kwaliteitsborging kunnen worden beoordeeld. Volstreekte onafhankelijkheid in termen van een volledig aparte branchegroep van ondernemers die zich alléén op toetsing richten is waarschijnlijk moeilijk te realiseren in de Nederlandse bouwsector. Daarvoor zijn de rendementen in het toetsen wellicht te laag en de markt te klein. Nader onderzoek zou hier meer duidelijkheid kunnen geven.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

09.08 Tot slot

In de huidige denkwereld is er sprake van behoorlijke (voor)oordelen over zowel de publieke als de private sector. Zo zijn publieke partijen geneigd uit te gaan van een ideale, adequaat werkende, goed bezette en op het maatschappelijk belang gerichte publieke praktijk, en lijken private partijen vooral een ondoorzichtig, langdurig, duurbetaald vergunningsstelsel aan publieke zijde te herkennen. Publieke partijen van hun kant beschouwen private partijen snel als niet al te integer, niet kwaliteit gedreven, ondeskundig, onbetrouwbaar, zuiver financieel gedreven. In werkelijkheid kennen beide zijden hun voors en tegens, is er nauwelijks een zuivere scheiding tussen publiek en privaat mogelijk én verkeert de hele sector in zware crisis waardoor er aan beide zijden een absolute noodzaak is om het bouwproces op een andere wijze te organiseren om uiteindelijk de gewenste kwaliteit en capaciteit te borgen. Het doorbreken van de mythes en praktisch realisme, juist in de communicatie over en ontwikkeling van private kwaliteitsborging, is een voorwaarde voor succes.

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

10 BRONNEN

Borgers, H.C. et al., Wabo. Een evaluatie van gebruikers-ervaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online, AT Osborne, Baarn, 22 oktober 2012

Bouwteam, De bouw in actie(s)!. Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw, mei 2012

Egmond, H.J. van, Private kwaliteitsborging, de kaders van een nieuw stelsel. Een programma van eisen op hoofdlijnen, Ministerie van BZK, Den Haag, september 2011

Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Delft, februari 2012

Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving, Rapport R.2011/ERB-R001, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Delft, 2011

Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Vertrouwen en betrouwbaarheid' – Deel 1. Een visie op de functionaliteit van de bouwregelgeving, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Delft, januari 2009

Graaf, Johan van der, **Pelt**, Michiel J.F. van, De markt als toezichthouder. Private kwaliteitsborging in de bouw, Stichting Bouwkwaliiteit, Den Haag, juli 2012

Helsloot, Ira, **Schmidt**, Arjen, Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in de bouw in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, CrisisLab, 21 Juni 2012

Heijden, dr. ir. J. van der, De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag, 2009

Meijer, F., **Visscher**, H.J., Herregulering en stroomlijning van de bouwvergunningsprocedures, Onderzoeksinstituut OTB Delft, 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht. Waar staan we nu en wat zijn de toekomstperspectieven?

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, Nota Algemeen Overleg Bouwregelgeving en Brandveiligheid, Kenmerk 2012-0000649659, Den Haag, 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, Toezeggingen bouwregelgeving en brandveiligheid en brief vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 10 oktober 2012, Kenmerk 2012059091, Den Haag, 1 november 2012

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Voortgangsbrief stelselherziening Omgevingsrecht, december 2012, IENM/BSK-2012/253629

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), Brandveiligheid belangrijk thema bij vernieuwing bouwregelgeving. Position statement Vernieuwing Bouwregelgeving t.b.v. Rondetafelgesprek op 14 maart 2012

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), Private kwaliteitsborging in de bouw

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), Samenwerking Veiligheidsregio's en Rud's op basis van Basistakenpakket Brandweer Omgevingsrecht, Werkgroep Borging Betrokkenheid Brandweer bij Inrichting RUD's, Status: definitief, Versie 1.2, 10 april 2012

Nieman, Harry, met bijdrage van **Haas, Tjitske de, Egmond, Hajé van**, Probleemstelling "Routekaart naar Private Kwaliteitsborging", september 2012

Scholten, N.P.M., dr.ir., Op weg naar een kennisgebaseerde bouwregelgeving die de verbinding realiseert tussen maatschappelijke behoeften, wetenschappelijke kennis, onderwijs en bouwpraktijk, Expertisecentrum Regelgeving Bouw, Delft, september 2011

Spekkink, D., Palmen, P., Leeuwen, E. van, Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK in het kader van de uitvoering van de adviezen van de 'Commissie Dekker', Spekkink C&R, Woudrichem augustus 2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nr. 50 Motie van de leden Paulus Jansen en Albert de Vries, Voorgesteld 19 december 2012

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011-2012, 33078 nr. 2

Uitvoering met ambitie.nl. Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, december 2012

Uitvoering met ambitie.nl. Kwaliteitscriteria 2.1, 7 september 2012

Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is, Voorlopig visiedocument private kwaliteitsborging, versie 12 maart 2013

Visscher, prof.dr.ir. H.J., Woningkwaliteit onder controle. Intreerede, TU Delft, Delft, 7 oktober 2008

VNG, Zienswijze op conceptwetsvoorstel, VNG, 15 november 2012

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

BIJLAGE 01 – OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

Aedes, Maarten Georgius
BNA, Alexander Pastoors
Brandweer Nederland, Koos Scherjon, Eugene van Mierlo en Charles Meijer
Bouwend Nederland, Bob Gieskens en Pieter Clerx
CROW, Jan Pieter Eelants
Expertisecentrum regelgeving, Nico Scholten en Rob Wijnands
IKOBBKB, Bastiaan Benz en Peter Ligthart
Ministerie BZK, Meindert Smallenbroek
Ministerie BZK, Han van den Broek
MKB Nederland, Derk-Jan Meijer
NEPROM, Jan Fokkema en Nicolette Zandvliet
Nieman Raadgevende Ingenieurs, Harry Nieman
NLingenieurs, Paul Oortwijn
Persoonlijke titel, Eef van Leeuwen (werkzaam bij de Inspectie Leefomgeving en Transport)
Raad voor Accreditatie, Hans Sukel
RGD, Gudrun van Oirschot en Henk van Vulpen
SBK, Fedde Zandstra en Harm Verster
UNETO-VNI, Harm van den Oever
VNG, Rianne Lannoye
VBWTN, Wico Ankersmit
VNO/NCW, Peter Janssen

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

BIJLAGE 02 – VRAGENLIJST INTERVIEWS

Introductie

De Commissie Dekker heeft zich afgevraagd waarom bouwers niet zelf kunnen zorgen voor een bouwplan dat voldoet aan de voorschriften. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze aanbeveling inmiddels nader onderzocht en uitgewerkt en werkt aan een nieuw stelsel. In het nieuwe stelsel lopen twee sporen naast elkaar; de initiatiefnemer van een bouwproject heeft de keuze tussen het (bestaande) publieke spoor (de 'traditionele' omgevingsvergunning voor het bouwen) of een (nieuw) privaat spoor (private kwaliteitsborging) en kan via die route een omgevingsvergunning verkrijgen. Het bevoegde gezag verleent de vergunning dan als een bouwplan voldoet aan welstand, aan de voorschriften van het bestemmingsplan en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving. Op deze onderdelen toetst het bevoegd gezag ook in de toekomst altijd zelf. Onderdeel van de vergunning is daarnaast (het gebruik van) een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging.

Als de vergunning is verleend, dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt dan geen toetsing door het bevoegd gezag van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 meer plaats en de gemeente houdt op dit aspect ook geen toezicht tijdens de bouw. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) moeten dan worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging.

Aan de methodiek van toetsing wordt inmiddels vanuit een aantal trajecten gewerkt. Onder andere wordt daarbij gekeken naar de criteria die aan de toetsingsmethoden moeten worden gesteld om door initiatiefnemers / opdrachtgevers te mogen worden toegepast bij de beoordeling van een project. Nog minder aandacht is er tot nu toe geweest op 'systeemniveau': op welke wijze en door wie wordt toezicht gehouden op het stelsel van private kwaliteitsborging? Wie bewaakt de kwaliteit van het stelsel zelf en tot waar reikt deze rol? In het onderhavige onderzoek wordt onderzocht op welke wijze de private toetsing kan worden georganiseerd. Is bijvoorbeeld een 'autoriteit private kwaliteitsborging' nodig en welke onderdelen moeten naast de private toetsing zelf nog worden georganiseerd.

Interviewvragen

- 1) Wat is uw affiniteit met het onderwerp private kwaliteitsborging?**
- 2) Als private toetsing wordt toegevoegd als privaat traject naast het publieke spoor, denkt u dat het wenselijk is om een apart gremium/orgaan in te richten dat 'toeziet' op het systeem van private toetsing? Waarom?**
- 3) Hoe past, in uw ogen, het opzetten van een dergelijke organisatie in de huidige ontwikkelingen (b.v. Wabo, Omgevingsdienst, ...)?**

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage

4) Indien een dergelijke organisatie ingericht zou worden: Welke taken en rollen zou een dergelijk gremium hebben? Wat minimaal, wat maximaal, wat zeker niet?

Basistaken zouden kunnen zijn:

1. Kwaliteitsborging: het toezien op de kwaliteit van de systematiek en uitvoering van private kwaliteitstoetsing (vergelijk: Lloyd, ISO, SBK, KEMA, SBK, ...)
2. Handhaving: er voor zorgen dat voldaan wordt aan de door de overheid opgestelde wet- en regelgeving (vergelijk: RUD, BWT, ...)
3. Toelating: het bepalen of systemen worden toegelaten en het kunnen intrekken van de bevoegdheid van toegelaten systemen;
4. Marktordening: Er voor zorgdragen dat er eerlijke concurrentie in de markt ontstaat op het gebied van private toetsing, zodat er geen drempels zijn voor nieuwe toetreders en bovendien er geen ongewenste marktordening ontstaat; zie ook AFM, Zorgautoriteit;

5) Welke producten en diensten moeten worden geleverd? Welke zijn essentieel, welke 'nice to have', wat absoluut niet?

Taak	Uitvoering van:
Kwaliteitsborging	Het uitvoeren van evaluatie op systemen, toepassing en werking;
	Het beoordelen van de adequate werking van toegelaten systemen (doelmatigheid);
	Het beoordelen van de adequate toepassing van toegelaten systemen (rechtmatigheid);
Handhaving	Geschillenbeslechting / arbitrage bij onenigheid van partijen over de uitkomst van toetsing;
	Sanctionering bij onjuiste toepassing van of onjuiste werking van systemen.
Toelating	Het beoordelen en 'toelaten' van systemen die gehanteerd mogen worden voor kwaliteitstoetsing van bouwplannen als grondslag voor vergunningverlening;
	Het beoordelen en 'toelaten' van systemen die gehanteerd mogen worden voor de toetsing van de realisatie van bouwplannen [handhaving];
	Het beoordelen en 'toelaten' van systemen die gehanteerd mogen worden voor de toetsing van het eindresultaat van bouwactiviteiten aan de bouwregelgeving;
Marktordening	Het opstellen en aanpassen van criteria voor beoordeling en toelating van systemen bij wets- of beleidswijzigingen;
	Het formuleren van visie / beleid op gewenste toetsingssystemen / actief 'werven' van nieuwe toetsingssystemen;
Communicatie	Opleiden/informerende betrokkenen over nieuwe werkwijze
	Communicatie aan consumenten -> matrix

Datum 21 juni 2013
Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
Betreft Onderzoeksrapportage

Een eerste beeld van mogelijke diensten is:

Front Office:

Voor partijen die toetsingssystemen aanbieden:

- Intake- & afhandelingsprocedure beoordeling toetsingssystemen
- Beoordelingsrichtlijnen incl. criteria / normen voor toetsingssystemen
- Status- en versiebeheer van toetsingssystemen

Voor partijen die toetsingssystemen gebruiken:

- Overzicht van toegelaten toetsingssystemen
- Keuzesystematiek toetsingssysteem?
- Communicatie over toetsingssystemen
- Helpdesk?

Back office:

- Beoordelingsmethode toetsingssystemen
- Experts voor toetsing, veldonderzoek (toepassing & werking) en evaluatie
- Deskundigenpanels voor toetsing op specifieke thema's
- Klankbordgroepen met duiding van relevante ontwikkelingen in branche
- Aanhaking bij ontwikkelingen in regelgeving
- Georganiseerd draagvlak bij overheid en in branche
- Verzekeringsregeling?

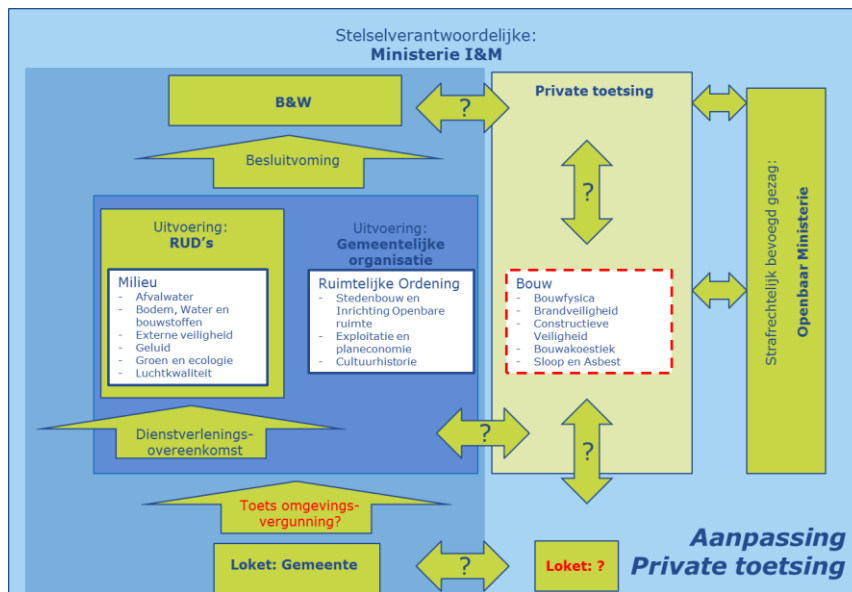
6) Welke bevoegdheden zou een dergelijke organisatie moeten hebben?

7) Welke positie/verhouding zou een dergelijke organisatie moeten hebben ten opzichte van bestaande gremia en (nieuwe) private toetsers? Kan de organisatie ook onderdeel zijn van een bestaand gremium? Waarom wel/niet?

8) Hoe ziet de besturing van de organisatie er uit en wie moeten deel uitmaken van een dergelijk bestuur? Welke positie zou het gremium moeten krijgen (publiek/privaat)? Welke onderlinge afspraken zijn nodig? Wie is uiteindelijk verantwoordelijk? Wat is de verhouding tot het bevoegd gezag?

(Bijvoorbeeld: 'uitvoeringsorganisatie voor', 'onderdeel van', 'vergelijkbaar met maar naast',)
Naast gremia uit onderstaand plaatje ook RUD, BWT, Omgevingsdienst.

Datum 21 juni 2013
 Project Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging
 Betreft Onderzoeksrapportage



9) Welke mate van verantwoordelijkheid/aansprakelijkheid zou de organisatie moeten dragen t.a.v. private kwaliteitsborging?

(t.a.v. kwaliteit van de borging zelf, t.a.v. effect (kwaliteit van bouwwerken), ...)

10) Wat is het gewenste profiel van een dergelijke organisatie? Hoe zou u de organisatie typeren?

11) Aan welke eisen en voorwaarden moeten de werkzaamheden van deze organisatie gaan voldoen? Wat is de verhouding tot bestaande (of in ontwikkeling zijnde) methode, systemen, afsprakenstelsels, zoals 'Kwaliteitscriteria 2.1 Omgevingsvergunning', 'Basistaken RUD's' etc.?

12) Wat voor rechtsvorm is het meest geëigend?

13) Welke organisatiestructuur is het meest passend, naar omvang, organisatiemodel, benodigde competenties en capaciteit, middelen etc.?

14) Op welke wijze zou een dergelijke organisatie moeten worden gefinancierd?