

Het toezicht op de naleving van de eisen uit het Bouwbesluit

Vergelijking van alternatieve modellen voor het toezicht op de naleving van de voorschriften van het Bouwbesluit, gebaseerd op voorbeelden en ervaringen uit andere landen.

*Henk Visscher, Jeroen van der Heijden, Frits Meijer
Onderzoeksinstituut OTB, TUDelft*

0. Samenvatting

De betekenis van technische voorschriften voor bouwwerken vastgelegd in het Bouwbesluit is onverminderd groot. De eisen dienen meerdere doelen zoals de bescherming van de belangen van eigenaren en gebruikers van gebouwen, van derden maar ook van maatschappelijke belangen. Voorschriften hebben alleen betekenis als ze ook gehandhaafd worden. De naleving van voorschriften in het Nederlandse bouwproces laat te wensen over gezien de problemen met constructieve veiligheid en indicaties over achterblijvende energieprestaties van gerealiseerde gebouwen. De voorschriften voor energieprestaties en in het verlengde daarvan voor gezondheid, zullen in de komende jaren strenger worden. We kunnen constateren dat het belang van een betrouwbaar systeem voor het verzekeren van de naleving van de voorschriften groot is en aan belang toeneemt. Wij zijn ervan overtuigd dat naleving alleen kan worden gegarandeerd als er *expliciete toetsen* worden uitgevoerd op het *ontwerp*, toezicht tijdens de *uitvoering* en een inspectie van de *opgeleverde gebouwen*. Deze toetsen, het toezicht en de inspectie kunnen worden uitgevoerd door de gemeente, door onafhankelijke private bureaus en door de uitvoerders van de primaire processen (architect, adviseur en bouwbedrijf). Gezocht moet worden naar een optimale verdeling van taken en verantwoordelijkheden zodat de zekerheid op naleving wordt gegarandeerd en tevens de regeldruk door procedures en dergelijke geminimaliseerd wordt.

Het huidige stelsel van preventieve toetsingen in het kader van de bouwvergunning en het toezicht op de uitvoering door de gemeenten wordt vaak ervaren als een stelsel dat voor een te grote regeldruk zorgt. De rechtstreekse doorwerking van de voorschriften van het Bouwbesluit zou de betekenis van de preventieve toets door gemeenten uithollen. Na een lange voorbereidingstijd is sinds enige maanden het procescertificaat voor de Bouwbesluittoets beschikbaar. Deze wordt momenteel door verschillende gebruikers op basis van afspraken in een convenant geaccepteerd als alternatief voor de traditionele gemeentelijke toetsing. De minister van WWI heeft de intentie uitgesproken om de Gecertificeerde Bouwbesluittoets ook wettelijk te verankeren. Dit roept de vraag op wat het effect daarvan zal zijn op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en gecertificeerde toetsbureaus, als de preventieve toetsing nog steeds onderdeel uitmaakt van de bouwvergunning. Deze ontwikkelingen maken de vraag urgent wat een optimaal model om de naleving van het Bouwbesluit zeker te stellen.

Is het model werkbaar waarin een aanvrager kan kiezen tussen een preventieve technische toets uitgevoerd door een gecertificeerd bureau óf uitgevoerd door de gemeente, een zogenaamd duaal stelsel (model I)? Voordeel van dit stelsel is de marktwerking die kan ontstaan tussen verschillende partijen en de gemeenten. Dit kan een positief effect hebben op de kosten en ook op de kwaliteit, mits er voldoende supervisie op het systeem blijft bestaan. Er zijn veel landen waar zo'n systeem bestaat en de ervaringen zijn redelijk positief. Voordeel is dat er ook technische expertise blijft bij de gemeenten. Nadeel is dat, doordat een deel van het werk bij de gemeenten weg zal gaan het moeilijker zal zijn om de resterende taken in te vullen. Als gekozen wordt voor dit model is het zinvol om het gepaard te laten gaan met enkele aanvullende maatregelen. In de eerste plaats dient in het geval dat een private partij de technische toetsing uitvoert, de gemeente geen enkele verantwoordelijkheid meer te hebben voor dit deel van de toets. Het model wint aan helderheid als de technische toets ook totaal uit de omgevingsvergunning verdwijnt. In plaats daarvan dient men om te kunnen bouwen wel over een *Bouwbesluitgoedkeuring* te beschikken. Deze kan worden verstrekt door gecertificeerde bureaus of door gemeentelijke diensten. Om voldoende kwaliteit en capaciteit te kunnen bieden is het zinvol dat gemeenten samen regionale diensten opzetten. Ook voor het toezicht op de uitvoering kan worden gekozen tussen publieke en private partijen. Het systeem wint aan helderheid en kwaliteit als de opdrachtgever één partij kan kiezen die zowel het ontwerp toetst als toeziet op de uitvoering. Het proces zou moeten worden afgesloten met een opleveringstoets alvorens het gebouw in gebruik genomen mag worden. Met name voor energie en binnenklimaat is dit van groot belang. Bovendien geeft dit de eigenaar meer zekerheid over het voldoen aan voorschriften.

Een helderder model kan ontstaan als ervan uit wordt gegaan dat gemeenten in het geheel geen preventieve technische toetsen en uitvoeringstoezicht meer uitvoeren, maar wel kunnen beslissen over de invulling van het controleproces door de private partijen (model II procescontrole). Voordeel is dat private partijen veel meer dan bij model I gedwongen worden om toetsing- en toezichtprocessen te ontwikkelen. Gemeenten hoeven geen feitelijke technische controles meer uit te voeren maar kunnen zich specialiseren in supervisie op de procedures van de private partijen. Het model heeft goede perspectieven voor zowel de kwaliteit van toetsingen en toezicht als voor de efficiëntie van de procedures. Belangrijke voorwaarde is wel dat er een heldere basis is voor gemeenten om te beoordelen welke partijen instaat zijn om op voldoende niveau te kunnen toetsen en het toezicht uit te voeren. Het is raadzaam dat er nationale criteria worden vastgelegd. Als dit alleen kan op basis van het procescertificaat voor de Bouwbesluittoets in combinatie met een vergelijkbaar procescertificaat voor het toezicht op de uitvoering, dan zal er geruime tijd over heen gaan voordat er voldoende bedrijven zijn die het kunnen uitvoeren. Bovendien, op basis van een nationaal certificaat hoeft een gemeente niet nadrukkelijk naar het 'controleplan' te kijken. De rol van de gemeente is met name van belang om toe te zien op de toedeling van verantwoordelijkheden over alle betrokken partijen. In een andere variant mogen partijen ook een niet gecertificeerd systeem aan de gemeente voorstellen. Per situatie oordeelt de gemeenten of dit voldoet. Indien er te weinig vertrouwen is, kan de gemeente een externe partij aanwijzen die de toetsing en het toezicht moet uitvoeren. Voordeel van het systeem is dat de private partijen worden aangespoord om kwaliteitszorg door te voeren. Er is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Het kan alleen tot een verbetering van de kwaliteit van toetsing en toezicht leiden als de overheid hoge eisen blijft stellen aan de toetsing- en toezichtprocessen die de private partijen hanteren. Als voor dit model wordt gekozen is het zinvol om aan te kondigen dat over bijvoorbeeld twee jaar het vernieuwde stelsel operationeel zal zijn. In de tussentijd kunnen bedrijven de interne kwaliteitszorg verder ontwikkelen. Tevens moet er aandacht zijn voor de positie van kleine bedrijven.

Tenslotte kan worden gedacht aan een situatie waarin geen voorwaarden worden gesteld aan de toetsingsprocessen en de organisatie van het toezicht. De eigen verantwoordelijkheid van eigenaar en uitvoerende partijen wordt sterk benadrukt. De handhaving van het systeem moet worden gerealiseerd door een inspectie bij de oplevering en de mogelijkheid dat de gemeente handhavend optreedt als er niet wordt voldaan aan de voorschriften (Model III: handhaving achteraf). Het model biedt een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en maximale deregulering. Wij hebben grote twijfels over dit model. Er zijn ons geen voorbeelden uit andere landen bekend van zo'n model (hoogstens voor eenvoudige bouwwerken). Zelfs in het Franse systeem waar erg wordt geleund op aansprakelijkheid en verzekeringen, is het voor grotere bouwwerken wettelijk verplicht om een extern controlebureau te betrekken. Om een bouwwerk op te leveren dat voldoet aan de eisen van het bouwbesluit zijn controles gedurende het gehele proces noodzakelijk. Achteraf zijn niet alle fouten te constateren en niet of alleen met grote kosten te herstellen. Het model kan alleen functioneren als de private partijen op grote schaal meer gaan doen aan kwaliteitszorg. Op zijn minst moet er bijvoorbeeld weer toezicht namens de opdrachtgever op de bouw worden uitgevoerd. Hoofdconstructeurschap moet zeer serieus worden genomen. Een architect kan alleen zijn titel verkrijgen als hij heeft aangetoond de verantwoordelijkheid te kunnen dragen om ontwerpen af te leveren die aan het Bouwbesluit voldoen. Ook beroepsorganisatie kunnen een belangrijke rol spelen bij het verhogen van de kwaliteitseisen van hun leden. En ook opdrachtgevers moeten zich goed bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Kortom: behalve een kleine aanpassing van de Woningwet vergt zo'n verandering een cultuuromslag in de bouwsector.

Voor de Nederlandse situatie bieden model I en model II de beste perspectieven. Model II zou kunnen worden aangemerkt als het model dat over enige tijd wordt ingevoerd. Door een wettelijke erkenning van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets kan in de tussentijd model I functioneren. In de transitieperiode zullen initiatieven moeten worden genomen om kwaliteitszorg meer in het bouwproces te integreren. Ook moet er specifiek worden gekeken naar de kleine bouwwerken. Deze maken in aantal en tijdsbesteding een groot deel uit van behandeling door gemeenten. Veelal is er een niet professionele opdrachtgever (eigenaar-bewoner). Voor een groot deel van deze projecten (aan- en verbouwingen) ligt er een mogelijkheid om de energieprestatie van gebouwen te verhogen. Voor deze projecten zou de rol van de gemeente in het proces ook gelegen kunnen zijn in het wijzen op mogelijkheden van het nemen van energiebesparende maatregelen. Dit sluit aan bij de intenties van het Meer met Minder programma.

1. Inleiding

Het lijkt erop dat in Nederland de traditionele gemeentelijke toetsing van bouwaanvragen aan de eisen van het Bouwbesluit voorafgaand aan het verstrekken van een bouwvergunning zal gaan veranderen. Dit wordt veroorzaakt door een samenloop van in ieder geval de volgende drie belangrijke ontwikkelingen:

- De rechtstreekse doorwerking van het Bouwbesluit
- Het beschikbaar zijn en de status van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets
- Het zoeken naar drastische vermindering van de regeldruk door de commissie 'Fundamentele verkenning bouw'

Door een aanpassing van de Woningwet is de eigen verantwoordelijkheid van een eigenaar voor het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit versterkt en losgekoppeld van de preventieve toets voor de bouwvergunning ('de rechtstreekse doorwerking'). Dit roept bij sommigen de vraag op in hoeverre het nog nodig is dat een gemeente die preventieve toetsing zal uitvoeren.

Na een lange aanloop periode is sinds 2007 de certificatie regeling voor het procescertificaat Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit beschikbaar. Tijdens het congres 15 jaar Bouwbesluit in september 2007 werden de eerste certificaten verstrekt aan bureaus die deze toetsen kunnen uitvoeren. Tevens werd een intentieverklaring voor gebruik van het certificaat getekend door diverse betrokken partijen, waaronder de BWT-vereniging namens een groep gemeenten. Het certificaat heeft nog een privaatrechtelijke status, maar zal in voorkomende gevallen meestal worden geaccepteerd als alternatief voor de gemeentelijke toets. Tevens heeft de minister aangegeven te streven naar een wettelijke verankering van de toets. Daarmee zou de toets een publiekrechtelijke status krijgen met de betekenis dat gemeenten het moeten accepteren als voldoende bewijs dat aan de voorschriften wordt voldaan. In beginsel zullen gemeenten dan niet zelf ook nog een toets uitvoeren en minder leges in rekening brengen. Deze wettelijke verankering is nu nog niet concreet in voorbereiding. Er blijven nog vragen omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden, tevens als dit in samenhang wordt gezien met de rechtstreekse doorwerking van het bouwbesluit.

Op het moment dat deze afwegingen moeten worden gemaakt loopt ook het EZ/VROM project 'Fundamentele Verkenning Bouw'. Een commissie onder leiding van ex-minister Dekker heeft tot doel te verkennen welke drastische vermindering en vereenvoudiging er mogelijk zijn op het gebied van de bouwregelgeving. De commissie ziet een verandering in de gemeentelijke rol bij de toetsing op de naleving van het Bouwbesluit als belangrijk element. Geopperd is het idee om de gemeenten geen preventieve toetsing meer uit te laten voeren, gebaseerd op het gegeven dat de eigenaar primair verantwoordelijk is en er een toetsingsinstrument in de markt beschikbaar is.

Deze ontwikkelingen maken een uitwerking van enkele modellen voor het verdelen van taken en verantwoordelijkheden voor het borgen van de naleving van de publiekrechtelijke technische bouwvoorschriften (het Bouwbesluit) urgent. De modellen die in deze notitie zijn uitgewerkt, zijn geïnspireerd op voorbeelden uit andere landen. Veelal kunnen op basis van die voorbeelden consequenties, randvoorwaarden, voor- en nadelen worden benoemd.

In deze notitie gaan we eerst in op de noodzaak van toezicht op de naleving van het Bouwbesluit, vervolgens schetsen we een breed scala aan mogelijkheden die bij kunnen dragen aan de borging van voorschriften in het bouwproces. We gaan expliciet in op de kenmerken van toetsing en toezicht uitgevoerd door publieke partijen versus de uitvoering door private partijen. Dan analyseren we de huidige situatie gaan in op het te verwachten effect van de rechtstreekse doorwerking. Vervolgens schetsen we drie modellen voor de organisatie van de toetsing en het toezicht. Daarna staan we stil bij de verschillen tussen grote bouwprojecten en kleine en min of meer parallel daaraan, het verschil tussen de professionele opdrachtgever en de niet professionele. Ook is er een verschil in de behandeling van verschillende onderwerpen uit het Bouwbesluit, bijvoorbeeld: constructieve veiligheid versus energiezuinigheid. Ten slotte formuleren we enkele conclusies en aanbeveling voor aanpassing van het Nederlandse stelsel in de komende jaren.

2. Het belang van toezicht op naleving van de eisen uit het Bouwbesluit

De overheid heeft als taak het publieke belang te dienen¹. Traditioneel wordt de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland gezien als publiek belang². Om de kwaliteit van de gebouwde omgeving te borgen is een ruime set van wet- en regelgeving vastgesteld. Als deze wet- en

¹ Voor een uitgebreide beschouwing van 'het publiek belang' en de rol van de overheid, zie bijvoorbeeld: WRR, "Het borgen van publiek belang", 2000.

² Van der Heijden, Visscher en Meijer, "Problems in enforcing Dutch building regulations," Structural Survey 24, 2007: 319-329

regelgeving niet, of niet voldoende wordt gehandhaafd zijn grote twijfels te trekken bij het kunnen halen van beleidsdoelstellingen³. Met het oog op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid moeten bouwwerken voldoen aan technische prestatie-eisen die zijn vastgelegd in het Bouwbesluit. Het stellen van deze eisen kent vele uiteenlopende doelen zoals het beschermen van de individuele gebruiker, het beschermen van belangen van derden en algemeen maatschappelijke belangen (zoals beperking van CO₂ uitstoot). Tevens wordt door deze nationale eisen bijvoorbeeld de communicatie in het bouwproces bevorderd. In deze notie gaan we ervan uit dat het nut van het stellen van deze eisen door de overheid voor deze onderwerpen en in deze vorm niet ter discussie staat. Voorts gaan we er vanuit dat het alleen zinvol is om overheidsvoorschriften te op te leggen als deze ook gehandhaafd worden⁴.

Gezien de omvang en de gedetailleerdheid van de voorschriften dient het handhavingssysteem op zijn doelmatigheid voor het gehele spectrum van het Bouwbesluit te worden beschouwd. Er zijn voorbeelden te over waaruit blijkt dat de voorschriften niet zondermeer worden nageleefd in de bouw. De laatste jaren zijn er tal van incidenten geweest waaruit blijkt dat bijvoorbeeld de constructieve veiligheid niet voldeed. Er waren zowel fouten gemaakt in het ontwerp als bij de uitvoering van de bouw. Incidentele onderzoeken naar energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen tonen aan dat ook daarbij vaak niet aan de eisen wordt voldaan. Het maatschappelijk belang van veiligheid, gezondheid en toenemende mate energiezuinigheid is groot. Verwacht mag worden dat de eisen voor energieprestaties de komende jaren nog aanzienlijk strenger zullen worden. Gesproken wordt over het vereisen van energieneutrale woningen in 2015. Dit kan alleen gerealiseerd worden door een uitgekiend ontwerp en een zeer zorgvuldige uitvoering.

Wat betreft de constructieve veiligheid is er de afgelopen decennia een ontwikkeling geweest waarbij door een toenemend inzicht in mechanica en materiaalgedrag de berekeningsmethoden complexer zijn geworden en veiligheidsfactoren zijn verlaagd. Dit leidt tot minder materiaalgebruik. Eventuele kleine fouten in ontwerp of uitvoering kunnen dan grotere gevolgen krijgen. Tevens speelt hierbij een rol dat, vooral bij grotere bouwwerken, er vaak meerdere partijen betrokken zijn bij het ontwerp en uitvoeringsproces. Procesmanagement en controles op de afstemming van de bijdragen van verschillende partijen worden dan cruciaal. De naleving van eisen overstijgt vaak het directe belang van de opdrachtgever en eerste eigenaar van een gebouw. De eerste bewoner komt in de meeste gevallen pas in beeld als het bouwwerk al is gerealiseerd. Vanuit het oogpunt van het beperken van milieubelasting door het bouwen is het cruciaal dat bouwwerken een (zeer) lange levensduur hebben. Het naleven van de bruikbaarheidseisen ontstaat daarom ook het belang van de eerste gebruiker.

Een belangrijk doel bij het verkennen van alternatieve handhavingstructuren is het verzekeren van de kwaliteit van de toetsing van het ontwerp en het toezicht op de uitvoering. In Europa, Australië, Canada en de VS bestaan vele uiteenlopende structuren voor de handhaving van technische bouwvoorschriften. Al die structuren zijn gebaseerd op concrete preventieve toetsingen, toezicht op de uitvoering en veelal een opleveringsinspectie, verschillend verdeeld over publieke en private partijen. Alleen voor sommige soorten bouwwerken of voor bepaalde voorschriften blijft de concrete toetsing en inspectie achterwege en wordt volstaan met de mogelijkheid tot handhaving achteraf.

3. Stelsel van kwaliteitsborging in het bouwproces

Er zijn verschillende mogelijkheden om kwaliteitsborging in het bouwproces vorm te geven. In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht.

Figuur 1 geeft een overzicht van de verschillende niveaus die bijdragen aan het totale stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Van boven naar beneden:

Niveau 1: Definitie van het systeem. Het geheel van wet- en regelgeving waarin de taken, verantwoordelijkheden en verplichte procedures in is vastgelegd.

Niveau 2: Supervisie op de kwaliteit van toetsing en toezicht. Dit is bijvoorbeeld het tweedelijns toezicht door de VROM inspectie en de rol van certificatie instellingen en de Raad voor Accreditatie.

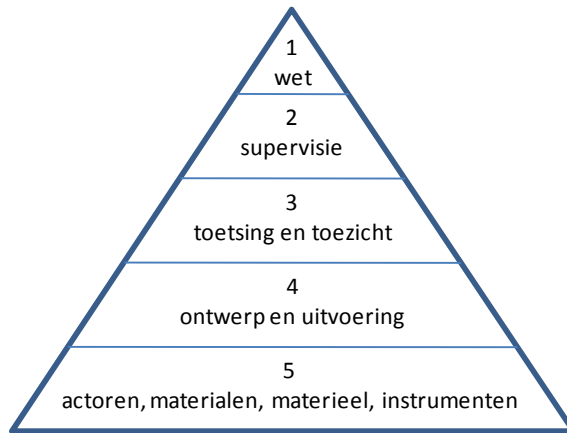
Niveau 3: Expliciete vormen van toetsen van het ontwerp, toezicht op de uitvoering en inspectie van het opgeleverde gebouw. Bij vormen van zelfcontrole raken niveau 3 en 4 met elkaar verweven. Ook dan moet wel niveau 3 worden ingevuld met expliciete rapportages met resultaten van toetsen en toezicht.

³ Zie bijvoorbeeld: Hoogerwerf en Herweijer, "Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschappen", 7^e druk, 2003.

⁴ Zie noot 3.

Niveau 4: De primaire processen van ontwerp, detaillering, berekeningen en de uitvoering van de bouw.

Niveau 5: Actoren, materialen, materieel en instrumenten. In feite betreft het hier alle vormen van kwaliteitsborging gericht op de individuele actoren, de bedrijven, certificering van bouwmaterialen en bijvoorbeeld gebruikte computerprogramma's voor berekeningen en ontwerp.



Figuur 1: Niveaus van kwaliteitsborging

In onderstaande werken we enkele vormen van kwaliteitsborging op de niveaus 3, 4 en 5 verder uit

Persoonsgebonden kwaliteitsborging

De toepassing van de voorschriften uit het Bouwbesluit vindt primair plaats bij het maken van een ontwerp door de architect en de uitwerking van bepaalde onderdelen door een adviseur. Architecten en adviseurs dienen dus de voorschriften en bijbehorende normen goed te kennen. De meest basale vorm van kwaliteitssturing in deze, is het onderbrengen van kennis over voorschriften en normen in de opleidingen. Een diploma van een opleiding waarbij de bouwregelgeving tot het curriculum behoort, zou moeten aangeven dat men de regelgeving beheerst. In de universitaire opleidingen is er echter maar marginaal aandacht voor deze thematiek. In een groot aantal Europese landen zoals in België, mag alleen een architect een aanvraag indienen voor een bouwvergunning. Deze vorm van beroepsbescherming is gekoppeld aan uitgebreide eisen aan de titel van architect. Naast de opleiding dient men enkele jaren ervaring te hebben, specifieke cursussen volgen en zich ook blijvend bij te scholen. In dit geval kan de titel van architect een bepaalde borging geven voor de naleving van voorschriften. In Nederland is de titel van architect vooralsnog slechts gekoppeld aan de primaire opleiding en mag iedereen gebouwen ontwerpen en bouwvergunningen aanvragen. Er zijn wel voornemens om de titelwet uit te breiden.

In veel landen zijn er ook beroepskwalificaties voor bepaalde adviseurs die rollen vervullen in het ontwerp en/of bouwproces. De overheid stelt dan bepaalde toelatingseisen vast. De erkende adviseur kan bevoegdheden hebben voor toetsing en toezicht. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland. Prüfingenieure zorgen voor het borgen van de constructieve veiligheid in het bouwproces. In Noorwegen bestaat een uitgebreide classificatie van verschillende actoren in het proces (architecten, adviseurs en uitvoerders). Hoe hoger men is geclassificeerd, hoe meer privileges men heeft om zelf de naleving van de voorschriften te bewaken. In Schotland kunnen private personen en partijen – mits ze aan de voorwaarden voldoen - gecertificeerd worden voor het ontwerp (approved certifiers of design) en de constructie (approved certifiers of construction).

Naast publiekrechtelijke toelatings-, of erkenningseisen kunnen er ook privaatrechtelijke vormen van persoonsgebonden kwaliteitsborging bestaan in de vorm van toelatingseisen van beroepsorganisaties of persoonscertificatie.

Bedrijfsgebonden kwaliteitsborging

In het verlengde van de persoonserkenning of -certificering, kunnen ook bedrijven worden erkend of gecertificeerd voor het beheersen van bepaalde processen. Er zijn voorbeelden van erkenning door de overheid, zoals bij de Engelse Approved Inspectors (dit is ook mogelijk voor individuen).

Private bureaus die erkend zijn om bouwplannen te toetsen aan de bouwvoorschriften en er een 'vergunning' voor te verstrekken. Het Nederlandse procescertificaat voor bouwplantoetsingen is ook bedoeld voor bedrijven. Daarbinnen zijn ook wel eisen aan het personeel geformuleerd. De meest bekende vorm van bedrijfscertificatie is volgens de ISO 9000 normen. Dit heet kwaliteitssysteemcertificatie. Het biedt vooral een borging van de bedrijfsvoering in zijn geheel en is meestal niet heel gedetailleerd over specifieke processen en heeft meestal te weinig betekenis voor de kwaliteitsborging van een ontwerp of gebouw.

Naast het borgen van de kwaliteiten van de actoren in het proces kan de borging zich ook richten op onderdelen van specifieke bouwprocessen, zoals ontwerp, uitvoering, het gerealiseerde gebouw en de gebruiksfase.

Borging van het ontwerp

De traditionele preventieve bouwplantoetsing door de gemeente voor het verstrekken van de bouwvergunning is het belangrijkste voorbeeld van borging van de kwaliteit van het ontwerp. Een uitgevoerde 'gecertificeerde bouwplantoetsing' is daar het privaatrechtelijke equivalent van. Internationaal gezien bestaan hier zeer veel varianten van. In sommige landen (Engeland, Schotland, Australië) bestaan publiekrechtelijke (gemeente) en privaatrechtelijke alternatieven naast elkaar en kan de aanvrager een keuze maken. Schotland is hier een goed voorbeeld omdat zij de figuur van de Approved certifier of design in het leven hebben geroepen. Er zijn landen waar de gemeenten in het geheel geen preventieve (technische) toetsen (Noorwegen, Zweden en Frankrijk) meer uitvoeren, maar dan is er in de meeste gevallen wel een verplichting voor een privaatrechtelijk alternatief. In de meeste buitenlandse voorbeelden zijn de private toetsbureaus onafhankelijke bureaus die geen rol hebben bij het vervaardigen of uitwerken van het ontwerp. Er zijn enkele voorbeelden waarbij de architect zelf instaat voor de naleving van de voorschriften in zijn ontwerp (Vancouver, Canada), soms is dat beperkt tot ontwerpen tot een bepaalde grootte (Duitsland). Er bestaan ook voorbeelden van gecertificeerde ontwerpen, of technische bouwvergunningen die meerdere keren gebruikt kunnen worden als het zelfde bouwwerk op andere locaties opnieuw gebouwd worden; de zogenaamde 'type goedkeuring' (Engeland, Duitsland).

Borging van de kwaliteit van software

Voor veel onderdelen van het ontwerpproces worden computerprogramma's gebruikt. Het gaat met name om constructieve veiligheid en bouwfysica aspecten. De programma's zijn gebaseerd op de vigerende niveaus van de voorschriften en bijbehorende normen. Het is van groot belang dat de gangbare programma's worden gecontroleerd op hun bruikbaarheid voor dit doel. De organisatie van gemeentelijke constructiespecialisten (COB) heeft lijsten opgesteld van door hun erkende bruikbare software. Het is te verwachten dat er meer software wordt ontwikkeld waarmee rekentoetsen voor voorschriften uit het Bouwbesluit (en de normen) worden gekoppeld aan de cad-programma's van architecten. Dit kan een zeer doeltreffende vorm zijn om naleving van voorschriften in het ontwerp te borgen.

Borging van de uitvoering van de bouw

De borging van de kwaliteit van de uitvoering komt traditioneel tot stand door een combinatie van de uitvoeringsprocessen van de bouwbedrijven, directievoering namens de opdrachtgever door de architect en inspectie door de gemeente op specifieke momenten en steekproef controles. In de huidige praktijk zijn de onderdelen die moeten bijdragen aan de borging niet erg consistent geregeld. Toch is de kwaliteitsborging van het uitvoeringsproces van groot belang⁵. Niet alle fouten zijn na afloop eenvoudig te constateren. Als er na afloop afwijkingen worden geconstateerd is aanpassing vaak zeer problematisch, of zijn er grote kosten mee gemoeid. Gemeenten hebben een methode ontwikkeld om de inspectie te structureren: het Toezichtsprotocol. Er bestaat ook een certificatieregeling voor het uitvoeringstoezicht, de BRL 5006. In andere landen zijn ook veel

⁵ Bos en Lommer, Almere etc.

uiteenlopende voorbeelden om dit te regelen: erkende of gecertificeerde toezichtbureaus etc. Internationaal gezien bestaan er weinig voorbeelden van zelfcontrole in de uitvoeringsfase. Noorwegen en Zweden kennen wel deze optie. Per project moet wel een inspectieplan aan de gemeente worden voorgelegd. In alle door ons onderzochte landen is de taakverdeling over publiek en private partijen bij het toezicht op de uitvoering, gelijk geregeld als bij de preventieve toetsing van het ontwerp.

Borging van de kwaliteit van het opgeleverde gebouw

In tegenstelling tot vele omringende landen zoals Denemarken, Frankrijk, Engeland, Duitsland, Noorwegen, Zweden en bijvoorbeeld in Australië⁶ kennen we in Nederland geen formele wettelijke afronding van de bouwphase. Veel bouwwerken mogen alleen gebruikt worden als de eigenaar beschikt over een 'ingebruikname certificaat'; deze situatie is vergelijkbaar met een wettelijke finale toets van het gebouwde. Dit wordt door gemeente gedaan of door erkende of gecertificeerde private bureaus. Er kan een preventieve werking uitgaan van een eindcontrole, maar dan moet dit wel worden gekoppeld aan een stevige handhaving (bij afwijkingen van de voorschriften moet het gebouw worden aangepast). Eindcontroles zijn voor sommige onderwerpen van groot belang. Voor constructieve veiligheid zal de toegevoegde waarde beperkt zijn. Voor energiezuinigheid en gezondheidsaspecten (ventilatie) is een eindcontrole wel van groot belang. Er kunnen proeven worden gedaan om de kierdichting en eventuele koudebruggen op te sporen. Internationaal worden er steeds meer certificaten ontwikkeld voor complete bouwwerken. Er bestaat daarbij een nadruk op de milieuprestaties. Zo zijn er bijvoorbeeld certificaten voor passieve huizen (woningen die vrijwel energieneutraal zijn). Het certificaat wordt gekoppeld aan het ontwerp, de uitvoering en de kwaliteit van het eindproduct. Deze finale toets lijkt veel voordelen met zich mee te brengen. De gebouw-eigenaar heeft na toetsing een rechtsgeldig document waarin de status van het bouwwerk waarin het voldoen aan bouwregelgeving is vastgelegd. Het bouwproces kan door de handhavers administratief worden afgesloten en de handhaving van de gebruiksfase kan formeel worden opgestart. Maar ook in geval van bijvoorbeeld complexe turn-key of DBFM⁷ contracten biedt de finale toets door een onafhankelijke partij de gebruikers van een bouwwerk extra zekerheid. Een ingebruikname certificaat kan worden gezien als "startdocument" voor de gebruiksfase van een bouwwerk. In de verkenningen voor het Gebouwdossier⁸ werd dit ook als een belangrijk element beschouwd. In Noord-Ierland kunnen vastgoedtransacties soms geen doorgang vinden als het Completion Certificate of het Plan Approval Certificate niet overlegd kunnen worden.

Borging van de kwaliteit in de gebruiksfase

In Nederland moeten gerealiseerde gebouwen blijvend voldoen aan de bouwbesluiten die golden op het moment van het verstrekken van de bouwvergunning en met als ondergrens voor alle gebouwen, de voorschriften voor bestaande gebouwen. De kwaliteitsborging wordt geregeld door de mogelijkheid voor de gemeente om op te treden indien er aanleiding is om te vermoeden dat niet meer aan deze eisen wordt voldaan. In de praktijk wordt hier slechts beperkt gebruik van gemaakt. Het idee van een Gebouwdossier had onder meer de betekenis om het borgen van bepaalde kwaliteiten in de gebruiksfase meer structuur te bieden. Gedacht werd aan periodieke inspecties voor bepaalde onderwerpen zoals verwarmingsinstallaties. Bekend is dat ventilatiesystemen bij oplevering wel de vereiste capaciteit leveren, maar na verloop van tijd door vervuiling van het systeem meer voldoen. Ook dit neemt sterk aan belang toe als de energieprestatie-eisen verder worden aangescherpt.

In deze paragraaf hebben we een overzicht gegeven van mogelijkheden om op verschillende momenten in het ontwerp en uitvoeringsproces procedures in te voeren die bijdragen aan de naleving

⁶ In Australië mogen gebouwen, met uitzondering van eengezinswoningen tot drie lagen, in de meeste staten niet in gebruik worden genomen nadat na gereedkomen van het gebouwde wordt getoetst of het gebouwde is gebouwd conform verstrekte vergunningen en/of geldende regelgeving. Tijdens deze "oplevering en ingebruikname toets" wordt over het algemeen zowel het gebouw (visueel) getoetst als de doorlopen procedure. Dit laatste op basis van een administratieve toetsing van verstrekte uitvoeringsdocumentatie, verstekte product en procescertificaten en inspectierapportages. Deze toets kan zowel door gemeenten of private actoren worden uitgevoerd en leidt bij positieve toetsing tot een ingebruikname certificaat.

⁷ DBFM: Design, Build, Finance and Maintain.

⁸ Thomsen, "The Building File; Existing stock directed building regulation policy in The Netherlands", in: "CIB/W086 2nd International Symposium on Building Pathology, Durability and Rehabilitation; Proceedings", Lisbon: LNEC, 6-8 November 2003, pp.409-416).

van de voorschriften. In een optimaal stelsel is in alle delen van het proces aandacht voor de naleving en bestaat er een vorm van borging per deel. Veelal bestaat het uit een combinatie van interne procedures bij de ontwerpers, adviseurs en bouwbedrijven en door de regelgeving opgelegde procedures (uitgevoerd door overheid of private partijen). Het zoeken is naar een goede balans die voldoende zekerheid voor kwaliteit geeft en een minimale belasting oplevert voor de betrokken partijen in termen van tijd en geld. De meest effectieve en efficiënte kwaliteitsborging is een vorm van borging zo dicht mogelijk op de primaire processen⁹, bijvoorbeeld vormen van zelfcontrole en procescontrole. Dit kan echter alleen functioneren als er voldoende supervisie is op het stelsel van primaire toetsing en toezicht (zie verder paragraaf 6.). Procescontrole houdt echter wel in dat er in de primaire processen toetsmomenten zijn opgenomen.

Het model voor kwaliteitsborging van de technische voorschriften dat een overheid voorschrijft moet worden afgestemd op de kenmerken van de bouwsector en andere omstandigheden in een bepaald land. Een model uit één land zal overgeplaatst in de context van een ander land anders kunnen functioneren. Het maakt bijvoorbeeld verschil of er veel kleine (b.v. eenmans-) architectenbureaus, adviesbureaus en bouwbedrijven zijn en of er een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in het bouwproces bestaat en al of geen projectmanagement of directievoering normaal is. Is er een kwaliteitssturende invloed van beroeps- of brancheorganisaties? Hoe zien de bouwprojecten eruit: veel kleinen projecten met individuele opdrachtgevers of wordt het merendeel van de projecten door grote projectontwikkelaars uitgevoerd?

4. Supervisie op het toezicht.

Belangrijk in het stelsel van kwaliteitsborging is ook het niveau 4: supervisie, of wel: het toezicht op het toezicht. Hoe ziet het mechanisme eruit dat de kwaliteit van de toetsing en het toezicht moet borgen? De slagingskans van een stelsel lijkt, op basis van Australische ervaringen en ervaringen uit Engeland en Wales¹⁰ en Nieuw Zeeland¹¹ sterk te worden beïnvloed door de wijze waarom supervisie wordt uitgevoerd.

Tweedelijns toezicht VROM inspectie bij gemeenten

In de huidige situatie houdt de VROM-inspectie namens de minister van VROM ondermeer toezicht op de uitvoering van het toezicht op de naleving van technische bouwvoorschriften door gemeenten. Deze vorm van toezicht wordt tweedelijns toezicht genoemd¹². Uit de verschillende rapportages van de VROM-inspectie¹³ blijkt dat het tweedelijns toezicht op gemeenten bijdraagt aan een betere regelnaleving en handhaving door deze gemeenten.

Accreditatie en toelating en auditing bij certificatie

Ook binnen de figuur van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets is sprake van tweedelijns toezicht. Gecertificeerde private partijen staan onder toezicht van een certificatie instelling (CI) die vervolgens weer onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie (RvA). De eisen die worden gesteld aan een partij om onder certificaat te mogen toetsen zijn vastgelegd in een nationale beoordelingsrichtlijn (BRL). In dit geval stelt de BRL 5019 onder meer eisen aan de opleiding en ervaring van de toetsers, het kwaliteitssysteem, de toetsprocedure en de rapportage. Tevens is beschreven hoe het toelatingsproces verloopt en welke audits e.d. voor het onderhoud van het certificaat worden uitgevoerd. Het stelsel van certificatie en accreditatie in Nederland is strik privaatrechtelijk van aard. In beginsel speelt de Overheid daarbij geen rol. In het geval van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets volgt er alleen een erkenning door de overheid indien het systeem voldoende betrouwbaar wordt geacht. Als nadeel van het stelsel van certificatie in Nederland wordt wel eens gezien het feit dat

⁹ Gebaseerd op theorieën uit de literatuur over Kwaliteitszorg is procescontrole te verkiezen boven eindcontroles: b.v. de ontwerper zelf heeft meeste inzicht in zijn ontwerp; als er fouten worden gemaakt kunnen ze direct worden hersteld; de ontwerper leert van zijn fouten, etc.

¹⁰ Baiche, Walliman, en Ogden, "Compliance with building regulations in England and Wales," Structural Survey 24, 2006: 279-299; Imrie, "The role of the building regulations in achieving housing quality," Environment and planning B, Planning & Design 31, 2004: 419-437

¹¹ May, "Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes: The Saga of Leaky Buildings," Law & Policy 25, 2003: 381-401

¹² Vergelijk met: Bekkers, Fenger, Homburg en Ringeling, "De praktijk van integrale handhaving op lokaal niveau", Bestuurswetenschappen, nr. 6, 2003

¹³ Zie het "Dossier bouwregelgeving" van het Ministerie van VROM: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18236>

certificaathouders klanten zijn van de CI. Dat zou een belemmering kunnen opleveren om op te treden tegen de certificaathouder als deze fouten maakt of nalatig is.

Supervisie op private partijen door de overheid

In de meeste landen worden individuen of bedrijven die toetsingen en toezicht mogen uitvoeren toegelaten of erkend door een overheids- of semi-overheidsorganisatie. De procedures en eisen zullen vergelijkbaar als bij certificatie en accreditatie, maar de onafhankelijkheid kan mogelijk beter worden gegarandeerd.

De supervisie door de overheid kan generiek worden geregeld door een centrale organisatie of per project door de lokale overheid. In paragraaf 7 behandelen we het model procescontrole. Dan kunnen partijen per project toegelaten worden om toetsen en toezicht uit te voeren.

Rol van verzekeringen

In de Australische beleidspraktijk blijken private toetsers een grote mate van ontzag te hebben voor maatregelen die verzekeraars kunnen nemen. Deze maatregelen betreffen met name een verhoging van de individuele premie voor de beroepsaansprakelijkheidsverzekering als een individuele toetsers aansprakelijk wordt gesteld voor foutief handelen. Of, een algehele voor alle private toetsers geldende premieverhoging als blijkt dat een groep private toetsers een te hoog risico vormt voor de verzekeraar. De individuele premieverhoging heeft met name invloed op de 'individuele zelfcontrole', de algehele premieverhoging lijkt met name invloed te hebben op de 'onderlinge zelfcontrole' van de private toetssector als geheel. De keerzijde van het te sterk betrekken komt ook naar voren uit het Australische onderzoek: als verzekeraars te veel invloed krijgen op het systeem van regelgeving en handhaving zullen ze hun macht gebruiken om de risico's die zij lopen laag te houden. In Australië heeft dat in de introductiefase van privaat toezicht geleid tot overheidsingrijpen omdat verzekeraars aanvankelijk niet het risico wilden nemen beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen te verstrekken aan private toetsers – waardoor het systeem van private toetsing onmogelijk werd gemaakt. In een later stadium probeerden de verzekeraars voor hun risicovolle wetswijzigingen met betrekking tot ontwerp en toetsvrijheid, ter bevordering van innovatieve oplossingen, tegen te gaan.

Ook in Frankrijk spelen aansprakelijkheid- en verzekeringsstelsels een belangrijke rol bij toezicht en controle. Franse gemeenten verstrekken weliswaar bouwvergunningen, maar voeren zelf geen toetsen en inspecties uit op de naleving van technische bouwvoorschriften. Alleen de planologische aspecten worden gecontroleerd. Technische controles worden uitgevoerd door private bureaus. De inschakeling van deze bureaus komt tot stand door een sterke aansprakelijkheidswetgeving en (soms wettelijk verplichte) verzekeringen. Ter onderbouwing van een verzekering wordt een technische controle vereist. Bij minder omvangrijke bouwprojecten (b.v. individuele vrijstaande woningen) is het inschakelen van een private inspecteur vaak niet lonend en vindt er geen controle op de naleving van technische voorschriften plaats.

5. Publieke versus private partijen

Naast het onderscheid dat kan worden gemaakt naar kwaliteitsborging gericht op de verschillende onderdelen van het ontwerp- en uitvoeringsproces, is het ook van belang om in te gaan op de verschillende kenmerken van toetsing en toezicht uitgevoerd door publieke partijen versus uitvoering door private partijen.

Er is veel internationaal onderzoek uitgevoerd naar de inzet van private partijen bij de toetsing van publieke regelgeving. Uit deze onderzoeken lijkt een beeld te ontstaan, dat de inzet van private actoren in het publieke domein met name voordelen oplevert ten aanzien van de effectiviteit en de efficiëntie – regels worden beter getoetst met name waar het complexe regelgeving betreft en vaak sneller en/of goedkoper dan onder het bestaande publieke systeem. Echter, de keerzijde van de inzet van private actoren in het publieke domein lijkt te zijn gelegen in een vermindering van een gelijkwaardige toegankelijkheid van het systeem voor verschillende partijen (equity) en een vermindering van de betrouwbaarheid van het systeem (accountability).¹⁴

¹⁴ – zie onder meer: Baldwin en Cave, "Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice" New York: Oxford University Press Inc, 1999; Burkey en Harris, "Impacts of privatization: Use of multimodal survey," The Social science journal. 43, 2006: 617-628; Gunningham en Grabosky, "Smart Regulation. Designing Environmental Policy." Oxford: Oxford University Press. 1998; May, "Regulatory regimes and accountability," Regulation & Governance 1, 2007: 8-26.

Op basis van onderzoek in Australië naar situaties vergelijkbaar met de Gecertificeerde Bouwbesluittoets lijkt de betrekking van private actoren op bepaalde onderdelen voordelen op te kunnen leveren¹⁵. In Australië lijkt de inzet van private partijen met name voordelen op te leveren door het feit dat zij beter in staat zijn om zich te specialiseren dan gemeentelijke toetsers. Gemeentelijke toetsers moeten immers beschikken over generalistische kennis om een breed aanbod van bouwwerkzaamheden te kunnen beschouwen. Private actoren lijken hiermee met name complexe bouwwerken beter te toetsen dan hun gemeentelijke tegenhangers - effectiviteitswinst. Daarnaast blijken private actoren meer service gericht en toetsing sneller uit te voeren – efficiëntiewinst. Private actoren kunnen, indien de opdrachtgever het wil, 24 uur per dag en zeven dagen per week werken, mits de opdrachtgever daarvoor betaald.

Er zijn ook voorbeelden uit andere landen (Noorwegen, Duitsland) waar berichten vandaan komen dat de privatisering van de toetsing en het toezicht heeft geleid tot een verminderde kwaliteit of betrouwbaarheid van de toetsing en het toezicht. Onderzoek dat in Duitsland werd uitgevoerd nadat het dak van een ijshal in 2006 was ingestort, leerde dat bijna de helft van vergelijkbare bouwwerken tekortkomingen had. In de woningbouwsector is het schadebedrag dat ontstaat vanwege bouwfouten de afgelopen 5 jaar met 30 procent gestegen¹⁶.

Er zijn blijkbaar grote risico's verbonden aan het privatiseren van het bouwtoezicht. Privatisering kan voordelen opleveren voor efficiëntie en effectiviteit van de controles, maar er moeten harde voorwaarden worden verbonden aan de implementatie. Juist in het privaatrechtelijke stelsel wordt het niveau van supervisie (accreditatie e.d.) van cruciaal belang.

Publiek

Voordelen: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, gelijkwaardige toegankelijkheid, eventuele afstemming op lokale omstandigheden

Nadelen: verkeerde verwachtingen (niet aansprakelijk), minder mogelijkheden voor specialisatie, eindcontrole, negatieve beeldvorming van toetsing en toezicht (wel kosten en tijdsbeslag maar geen zekerheid)

Privaat

Voordelen: betere integratie in de primaire processen, positievere beeldvorming, meer specialisatie etc.

Nadelen: onafhankelijkheid moeilijker te garanderen, supervisie op het systeem zeer belangrijk, ongelijke toegankelijkheid voor partijen

6. De huidige situatie

Alvorens drie alternatieve modellen te schetsen om de naleving van voorschriften van het Bouwbesluit te borgen, beschrijven we de huidige situatie. Hoe functioneert het systeem momenteel en wat is het effect van enkele veranderingen zoals de rechtstreekse doorwerking en het beschikbaar zijn van de gecertificeerde Bouwbesluittoets en op het functioneren van dit stelsel?

Bouwwerken en bouwactiviteiten moeten voldoen aan tal van voorschriften. De preventieve toetsing aan deze voorschriften worden samengebracht in de omgevingsvergunning. De bouwvergunning zal hier deel van uitmaken. De voorschriften kunnen worden verdeeld in ruimtelijke en omgevingsaspecten die grotendeels afhankelijk zijn van de locatie waar gebouwd wordt en in technische eisen uit het Bouwbesluit die grotendeels uniform zijn voor alle locaties. Wij zullen verder spreken over respectievelijk de 'ruimtelijke toets' en de 'technische toets'. Onder de vigerende Woningwet is een bouwvergunning nodig voordat men mag beginnen met de uitvoering van bouwwerkzaamheden, tenzij anders is bepaald, bijvoorbeeld bij vergunningvrije werken. Een bouwvergunning wordt verstrekt als uit zowel de ruimtelijke als de technische toets niet is gebleken dat het plan niet aan de voorschriften voldoet. Een vergunning geeft de aanvrager geen zekerheid dat aan alle voorschriften is voldaan. Nu de eisen van het Bouwbesluit te allen tijde zullen blijven gelden wordt de juridische betekenis van de bouwvergunning voor dit deel geringer. Traditioneel worden

¹⁵ Het door Jeroen van der Heijden in Australië uitgevoerde onderzoek vormt de basis van een boek dat naar verwachting medio 2008 zal verschijnen onder de titel "Competitive Enforcement: Building regulatory enforcement regimes". In deze notitie worden ervaringen uit dit onderzoek besproken. Naast de Australische cases zal in genoemd boek uitgebreid stil worden gestaan bij verschillende vormen van handhaving van technische bouwregelgeving.

¹⁶ Bron: Bundesverband der Bau-Prüfingenieurs

beide toetsen door gemeenten uitgevoerd. De figuur van de gecertificeerde Bouwbesluittoets brengt verandering in deze situatie omdat aanvragers van een bouwvergunning de keuze hebben tussen de betrekking van ofwel de gemeente ofwel een private gecertificeerde partij om de technische toets uit te kunnen voeren. De preventieve ruimtelijke en technische toets zijn in Europa en ver daarbuiten een gangbare situatie. In sommige landen maken de ruimtelijke en technische toets deel uit van één vergunning, in andere landen zoals Engeland, Australië en Canada zijn deze toetsen expliciet gesplitst en leiden ook tot twee afzonderlijke vergunningen. Voor de verantwoordelijkheidsverdeling lijkt deze strikte scheiding voordelen op te leveren.

Onder de huidige Nederlandse wetgeving moet worden gebouwd conform zowel de verstrekte vergunning als de vigerende regelgeving. Andere auteurs¹⁷ hebben uitvoering stilgestaan bij mogelijke onduidelijkheden die dit zou kunnen opleveren als in de vergunning zaken over het hoofd zijn gezien. Wij gaan hier niet nader op in, maar staan kort stil bij het toezicht op de uitvoering als onderdeel van de toetsing van bouwactiviteiten aan vigerende regelgeving. Conform de Woningwet dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het toetsen van in uitvoering zijnde bouwwerken aan bouwregelgeving. In eerder onderzoek¹⁸ hebben wij geconstateerd dat het toezicht op de uitvoering in de dagelijkse praktijk zeer wisselend wordt uitgevoerd. Uit verschillende onderzoeken naar incidenten die terug te voeren zijn op constructiefouten, blijkt dat in de uitvoering fouten worden gemaakt zowel in het proces als in het product die kunnen leiden tot ongewenste situaties¹⁹.

Het idee om de Bouwbesluitvoorschriften rechtstreeks werkend te laten zijn en daarmee te laten prevaleren boven een vergunning verdient volgens sommige juristen geen schoonheidsprijs. Daarnaast lijkt met deze gedachte een hoge mate van schijnveiligheid te worden geïntroduceerd. De eigenaar van een (bouw)vergunning, in veel gevallen geen professionele partij in de bouwsector²⁰, kan niet langer aan op een verstrekte vergunning, terwijl de verstrekte vergunning juist een bewijs zou moeten zijn van een uitgevoerde toetsing, is de gedachte. Overigens werd er in de oude situatie ook geen zekerheid geboden over de feitelijke kwaliteit van een bouwwerk, maar leverde de vergunning het signaal dat er geen afwijkingen van de voorschriften waren geconstateerd. Tevens bood de vergunning wel de zekerheid dat de gemeenten niet achteraf zou optreden als er conform de vergunning was gebouwd. In de huidige praktijk wordt echter niet altijd de gehele bouwaanvraag volledig getoetst en is er een reële mogelijkheid dat er fouten in het ontwerp onopgemerkt blijven. De rechtstreekse doorwerking heeft effect voor de rechtszekerheid van de aanvrager, maar maakt weinig verschil voor de kwaliteit van toetsing.

Conform artikel 40 van de huidige Woningwet mag niet worden gebouwd zonder of in afwijking van een door B&W verstrekte bouwvergunning²¹. Artikel 44 gaat vervolgens in op de weigeringsgronden van voor de reguliere bouwvergunning. Deze zijn (onder meer): strijdigheid met het bestemmingsplan en/of strijdigheid met het Bouwbesluit. Op basis van artikel 100 dragen burgemeester en wethouders zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van bouwregelgeving, dat in de beleidspraktijk inhoudt dat een gemeentelijke afdeling zorg draagt voor de ruimtelijke en technische preventieve toets en de uitvoeringstoets(en). Een bouwvergunning wordt verstrekt als voldoende is aangetoond dat het bouwwerk na voltooiing niet in strijd is met het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. De bouwvergunning kan daarmee worden beschouwd als een “pakketvergunning” – een pakket van ruimtelijke en technische toetsing. Gemeenten blijken in de uitvoeringspraktijk een uiteenlopende wijze van toetsen en toetsintensiteit te hanteren²².

¹⁷ Bijvoorbeeld, Heinen, “Serius toezien op bouwen en wonen!”, Bouwrecht no. 3, Maart 2005, pp. 183-192; Drion en Schueler, “Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken”, Publicatie van de Vereniging van bouwrecht, no. 33, 2005..

¹⁸ Van der Heijden, Visscher en Meijer, “Bouwtoezicht bij veelvoorkomende bouwactiviteiten”, Den Haag: Ministerie van VROM, 2007.

¹⁹ Bijvoorbeeld in: Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein, “Gebroken Hart”, Amsterdam, 2007.

²⁰ Uit eerder onderzoek blijkt dat 80% van de verstrekte bouwvergunningen vergunningen voor kleine bouwactiviteiten betreft die met name door ‘gewone burgers’ worden aangevraagd. Zie noot 4.

²¹ Wij laten de categorie vergunningsvrije bouwwerken buiten beschouwing van deze notitie.

²² Ibid noot 17.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een verleende bouwvergunning is beperkt²³. De bouwvergunning dient te zijn getoetst aan de voor de casus van de verleende vergunning geldende eisen van Bouwbesluit en de bouwverordening. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van de bouwvergunningaanvraag. Hierdoor kan de gemeente zich bij vernietiging van een reeds verleende bouwvergunning beroepen op de verantwoordelijkheid van de aanvrager voor het deugdelijk aanvragen van een bouwvergunning. De aansprakelijkheid van de gemeente voor haar toetsactiviteiten is ook gering. Toezichtsfalen door 'falende' beleidsuitvoering is moeilijk aantoonbaar²⁴. Deze situatie kent voor- en nadelen. Voordelen zijn te vinden in het zicht dat de gemeentelijke overheid houdt op de kwaliteit van de gebouwde omgeving en sturend kan optreden waar nodig. Echter, dit positieve beeld blijkt helaas geen uitvoeringspraktijk. De bekende reeks 'incidenten' lijkt te duiden op uitvoeringsproblematiek bij de gemeentelijke handhaving van technische bouwregelgeving. De nadelen van deze variant lijken te liggen in de grote druk die gemeenten ervaren: de huidige capaciteit is zowel kwalitatief als kwantitatief ontoereikend om een voldoende niveau van handhaving te kunnen garanderen²⁵.

7. Drie modellen voor het toezicht op de naleving van de Bouwbesluiteisen

In onderstaande zullen we drie modellen beschrijven:

Model I Duaal stelsel: Preventieve toetsing van ontwerp en toezicht op de uitvoering vindt altijd plaats en kan worden uitgevoerd door zowel gemeenten als door private partijen

Model II Procescontrole: Gemeenten voeren geen preventieve toetsen uit en geen toezicht op de uitvoering, maar vereisen van de aanvrager van de vergunning wel een 'controleplan' waarin staat hoe de toetsing en het toezicht wordt uitgevoerd door de private partijen.

Model III Handhaving achteraf: Gemeenten voeren geen preventieve toetsen uit en geen toezicht op de uitvoering. Er is ook geen preventieve procescontrole. Wel is er een eindcontrole en kan de gemeente handhavend optreden.

Model I Duaal stelsel

Preventieve toetsing van ontwerp en toezicht op de uitvoering vindt altijd plaats en kan worden uitgevoerd door zowel gemeenten als door private partijen

Uitwerking

Dit model sluit aan bij de beleidsontwikkeling die de afgelopen jaren is gehanteerd. Het stelsel van gemeentelijke preventieve toetsing als voorwaarde voor de bouwvergunning en het toezicht op de uitvoering van de bouw blijft instant. Daarnaast komt er een wettelijke erkenning van privaatrechtelijke alternatieven. In de eerste plaats gaat het om de Gecertificeerde Bouwbesluittoets. Vervolgens is het logisch om ook een erkenning mogelijk te maken voor een gecertificeerd toezicht op de uitvoering. In het verlengde is het ook denkbaar om andere vormen van certificaten te ontwikkelen, bijvoorbeeld productcertificaten voor complete opgeleverde gebouwen. Het staat de opdrachtgever van de bouw vrij om de toetsing van de bouwplannen en het toezicht bij de uitvoering door de gemeente te laten verrichten, of om hiervoor private partijen in te schakelen. Een wettelijke verankering verzekert de aanvrager ervan dat de private toetsing en het toezicht op de uitvoering, door de gemeente worden erkend. De leges voor de bouwvergunning worden dan verminderd.

In plaats van een wettelijke erkenning te regelen van bepaalde certificatieregelingen die in beginsel door marktpartijen worden ontwikkeld en waarbij de betrokkenheid van de overheid zeer gering is, kan het zelfde ook worden geregeld met erkenningsregelingen voor bedrijven of personen door de overheid. In andere landen zien we vooral ook dit laatste veelvuldig voorkomen. Approved Inspectors in Engeland, Prüfungenieure in Duitsland en een classificatie stelsel in Noorwegen zijn voorbeelden.

Splitsing vergunningen

De Gecertificeerde Bouwbesluittoets vervangt slechts de technische toets door de gemeenten. Deze blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de ruimtelijke toets en de verstrekking van de bouwvergunning. De bouwvergunning blijft een pakketvergunning. Het voordeel van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets lijkt te zijn gelegen in de mogelijkheid tot het kiezen van een partij

²³ Ibid noot 16.

²⁴ Rechtbank 's-Gravenhage, 24 december 2003, te raadplegen via www.rechtspraak.nl, LJN AO0997; zie ook de zogenaamde 'Kelderluikcriteria' in: NJ, 1966, Hoge Raad, Jurisprudentie 5 november 1965.

²⁵ Ibid noot 17.

voor de technische toets door de aanvrager van een bouwvergunning. Uit de eerder genoemde Australische voorbeelden²⁶ blijkt vooral de mogelijkheid van private partijen om zich te specialiseren, de beschikbaarheid van deze partijen, en de mogelijkheid te onderhandelen over de kosten van toetsing²⁷. Een voordeel van de ingebodde toets is dat gemeenten zich kunnen houden op de door private partijen uitgevoerde technische toets omdat deze ter afronding van de bouwvergunningsaanvraag aan de gemeenten dient te worden overlegd. Gemeenten kunnen daarmee de toets inzien in geval van twijfel over de correctheid van de toets, of vanuit het verantwoordelijkheidsgevoel dat bestaat ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Het nadeel van de ingebodde toets kan juist ook liggen in onduidelijkheid over deze verantwoordelijkheidsverdeling over de Gecertificeerde Bouwbesluittoets. De uitvoering ervan ligt immers bij een private partij, maar de gemeente verstrekt een rechtsgeldig document op basis van deze toets. Zowel de gemeente als de private toetsers lijken binnen dit scenario een deels overlappende verantwoordelijkheid te krijgen met betrekking tot de technische toets. Een volgend nadeel van dit scenario kan liggen in de administratieve afronding van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets door gemeenten. Uit de eerder aangehaalde Australische voorbeelden komt naar voren dat een administratieve gemeentelijke afronding eventuele tijdswinst teniet kan doen. Door het idee van een pakketvergunning los te laten lijkt meer helderheid over taakverantwoordelijkheidsverdeling in de handhaving van nieuwbouwwerkzaamheden te kunnen worden ingebouwd. Dit betekent dat in de omgevingsvergunning geen oordeel meer bevat over toetsing aan de eisen van het Bouwbesluit. De preventieve toets aan het Bouwbesluit moet een afzonderlijke *'Bouwbesluitgoedkeuring'* opleveren.

Voor- en nadelen

Ook elders bestaan publieke en private vormen van toetsen en toezicht naast elkaar. In bijvoorbeeld Engeland en Wales, Australië en Canada bestaan publieke en private toetsende partijen naast elkaar. Dit geeft burgers en bedrijven de keuze te kiezen tussen betrekking van ofwel de gemeente ofwel een private partij. In Australië bestaat een duidelijke voorkeur van marktpartijen om private partijen te betrekken bij de toetsing van bouwplannen en bouwactiviteiten aan technische bouwregelgeving.

Echter, als scenario's naast elkaar staand worden ingevoerd ontstaat er een relatie tussen de scenario's. Uit ervaringen in Engeland en Wales, Nieuw Zeeland en Australië²⁸ lijkt de invoering van een systeem waarbij de keuze bestaat tussen publieke en private toetsers al snel te leiden tot concurrentie tussen de publieke sector en de private sector. In Australië was de introductie van private toetsing ook expliciet bedoeld om de concurrentie tot stand te brengen. Het gevolg van deze concurrentie is professionele partijen in de bouwsector massaal kiezen voor private toetsing – er heeft een splitsing plaatsgevonden tussen marktsectoren: professionals en niet-professionals in de bouwsector. De 'winstgevende' toetsprojecten worden uitgevoerd door de private toetsers; gemeenten blijven 'achter' met de kleine niet-kostendekkende toetsprojecten omdat het stelsel van leges voor gemeenten is gereguleerd. Het regime van financiering van gemeentelijke afdelingen is niet veranderd ten opzichte van de situatie voor invoering van private partijen.

In de praktijk leidt dit ertoe dat gemeenten minder budget hebben, dan onder de oude situatie. Daarbij komt, dat (jonge) professionals bij voorkeur kiezen voor de private sector als werkgever, aangezien daar betere arbeidsvoorwaarden worden geboden dan in de publieke sector. Een vermindering van budget en een leegloop van personeel maakt dat de gemeentelijke afdelingen die zijn belast met de handhaving van bouwregelgeving in Australië een concurrentie achterstand ervaren ten opzichte van de private sector. Gemeenten kunnen geen gelijkwaardige service leveren als private organisaties. Dit heeft ook gevolgen voor de sector waarin de niet-professionals in de bouwsector zich bevinden: de 'gewone' burger, met kleine bouwwerkzaamheden als uitbouwen, aanbouwen en schuttingen. Een verdere uitholling van het gemeentelijk apparaat voor handhaving van bouwregelgeving, kan er op langere termijn toe leiden dat deze 'niet-professionele sector' beschikking heeft tot of relatief dure private toetsing, of relatief gebrekkig publieke toetsing. De vraag rijst of in Australië de behoefte aan 'deregulering' door de introductie van competitie en een 'level playing field'

²⁶ Zie ook: Van der Heijden, "Wat kunnen wij leren van privaat bouwtoezicht in Australië", *Bouwregels in de Praktijk*, februari 2008.

²⁷ In de huidige praktijk is de toetsing van kleine bouwwerkzaamheden vaak niet kostendekkend voor gemeenten. Om verliesgevende toetsing enigszins te compenseren worden 'meer dan kostendekkende' leges gevraagd voor grote bouwwerkzaamheden (zie noot 4 en 13). Het is daarmee relatief duur om grote projecten door gemeenten te laten toetsen.

²⁸ Zie respectievelijk noot 22, 23 en 2.

binnen de handhaving van publieke regelgeving niet voorbij is gegaan aan een andere taak van de overheid: marktordening.

Model II Procescontrole

Gemeenten voeren geen preventieve toetsen uit en geen toezicht op de uitvoering, maar vereisen van de aanvrager van de vergunning wel een 'controleplan' waarin staat hoe de toetsing en het toezicht wordt uitgevoerd door de private partijen.

Uitwerking

Voor de uitwerking van Model II gaan we uit van het voorbeeld dat in Noorwegen (en vergelijkbaar ook in Zweden) in het midden van de jaren negentig is ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor het voorzien in voldoende preventieve toetsing en toezicht bij de uitvoering is volledig van de gemeenten naar de private partijen overgedragen. Geconstateerd was dat gemeenten niet meer in voldoende mate invulling konden geven aan hun taken voor de technische toetsingen en het toezicht. Dit had te maken met toegenomen complexiteit van de bouwtechniek en een zeer kleine bezetting van technisch geschoold personeel bij de vele kleine gemeenten. Het bouwvergunningproces start met een formeel vooroverleg. Een belangrijk doel van dat overleg is het vastleggen van de verantwoordelijkheden over de betrokken partijen. Om ervoor te zorgen dat de private partijen ook in voldoende mate uitvoering geven aan de toetsing en het toezicht moet de opdrachtgever bij de aanvraag voor een bouwvergunning een controleplan overhandigen. Hierin staat welke partijen, met welke methoden en met welke kwaliteitsgaranties (b.v. een certificaat) de toetsing en het toezicht zullen uitvoeren. De gemeente moet het controleplan goedkeuren. Toetsing en toezicht kunnen uitgevoerd worden door de direct betrokken ontwerpers en bouwers, mits men over een goedgekeurd procescertificaat beschikt. Indien de gemeente de toetsing of het toezicht niet voldoende ingevuld vindt kan men eisen dat er een extern toetsing- en toezichtbureau wordt ingeschakeld. Omdat dit de kosten opdrijft gaat er van het systeem een impuls uit naar partijen om kwaliteitszorgsystemen en zelfcontrole door te voeren.

Per bouwaanvraag kan de gemeente in dit systeem een oordeel vellen over de vraag in hoeverre partijen zelfcontrole kunnen uitvoeren. Dit vraagt ook nogal wat van de deskundigheid van de gemeenten en verschil in beoordelingen tussen gemeenten zullen vaak kunnen voorkomen. Om er meer structuur aan te geven heeft de nationale overheid een classificatie van bedrijven en personen ontwikkeld. Inmiddels heeft men al enige jaren ervaring met het systeem opgedaan. De ervaringen zijn niet altijd positief. Een onafhankelijke toetsing en toezicht ervaren velen als een gemis. Toch heeft de eerst verantwoordelijke voor het systeem van de Noorse overheid verklaard dat binnen de Noorse situatie het gekozen model de beste mogelijkheden biedt en dat naar verdere optimalisatie van het huidige model zal worden gestreefd. Het model maakt het beste gebruik van de aanwezige expertise in de bouw.

Varianten

Binnen het model 'de overheid voert niet zelf preventieve toetsen en uitvoeringstoezicht uit, maar blijft wel procescontrole uitvoeren' zijn nog vele varianten denkbaar. De belangrijkste verschillen kunnen optreden wat betreft de algemene (nationale) eisen die worden gesteld aan private partijen die toetsen en toezicht mogen uitvoeren. Bestaat er één of zijn er meerdere certificatieregelingen waar een rechtstreekse wettelijke erkenning aan wordt gegeven? Of wordt ligt er een belangrijke rol bij de gemeenten om een oordeel te geven ook over partijen die niet over een nationaal certificaat beschikken?

Voor- en nadelen

Het voordeel van dit model ligt er in dat de 'aanvrager' veel vrijheid heeft om te kiezen op welke wijze hij de preventieve toetsing en het toezicht organiseert. Mogelijk wordt innovatie bevorderd. Nadeel van dit model is onduidelijkheid over wat 'voldoende' wordt geacht om aannemelijk te maken, dat een (toekomstig) bouwwerk voldoet aan regelgeving.

Model III Handhaving achteraf

Gemeenten voeren geen preventieve toetsen uit en geen toezicht op de uitvoering. Er is ook geen preventieve procescontrole. Wel is er een eindcontrole en kan de gemeente handhavend optreden.

Uitwerking

Een bouwwerk dient te voldoen aan de bouwregelgeving, maar dit hoeft niet actief te worden aangetoond aan de overheid. Wel dient de eigenaar informatie beschikbaar te hebben waaruit naleving van de regelgeving blijkt indien de overheid hier om vraagt – bijvoorbeeld bij twijfel tijdens de uitvoering of na het voorvallen van een incident. De controle van het bouwwerk bij oplevering krijgt een belangrijke rol. Daar moet dan ook een preventieve werking van uitgaan wat alleen maar kan functioneren als er bij constatering van afwijkingen van de voorschriften ook zeer beslist handhavend wordt opgetreden.

Voor- en nadelen

Als voordeel van dit model kan genoemd worden dat een maximale administratieve lastenverlichting wordt doorgevoerd voor burger, bedrijfsleven en overheid. Echter, de overheid raakt het zicht kwijt op de te verwachten kwaliteit van bouwactiviteiten en bouwwerken. Optreden in geval van overtreding met het Bouwbesluit/technische bouwregelgeving zal in de praktijk waarschijnlijk pas plaatsvinden in situaties waarin duidelijk overtreding blijkt, bijvoorbeeld na een melding, of in geval een incident plaatsvindt. Sommige fouten, zoals met betrekking tot constructieve veiligheid komen meestal pas aan het licht bij instortingen, of grote verzakkingen en scheurvorming. Een eindcontrole brengt niet alles aan het licht. Daarnaast is het uiteraard zo dat vele zaken die wel blijken bij een eindcontrole, niet of niet zonder grote kosten kunnen worden hersteld. Als herstel wel mogelijk is leidt het vaak niet tot optimale oplossingen.

8. Onderscheid groot - klein

Kleine bouwwerken verdienen een specifieke aandacht bij het verkennen van alternatieve modellen voor de handhaving van het Bouwbesluit. Deze maken in aantal en tijdsbesteding een groot deel uit van behandeling door gemeenten²⁹. Veelal is er een niet professionele opdrachtgever (eigenaar-bewoner). Eerder is al opgemerkt dat bij verschillende vormen van privatisering van toetsing en toezicht deze categorie buiten de boot kan vallen. De Gecertificeerde Bouwbesluittoets biedt wel een specifieke mogelijkheid voor kleinere bedrijven om zich specifiek voor het toetsen van kleine bouwwerken op een meer eenvoudige manier te laten certificeren. Toch is het nog maar de vraag of de opdrachtgevers dan daar ook voor zullen kiezen. Bij kleine bouwwerken zijn de relatieve kosten voor externe partijen gauw buitensporig hoog. Er kan worden nagedacht over andere mogelijkheden die overigens kunnen worden toegepast bij alle drie beschreven modellen. In de eerste plaats kan worden besloten om voor bouwwerken tot een bepaalde omvang geen preventieve toetsing en toezicht te vereisen. Hieraan zou kunnen worden toegevoegd dat men verplicht is voor constructieve veranderingen een constructieve berekening te laten maken door een erkend bureau.

Voor een groot deel van deze projecten (aan- en verbouwingen) ligt er een mogelijkheid om de energieprestatie van gebouwen te verhogen. Voor deze projecten zou de rol van de gemeente (of een ander lokaal duurzaam bouwen informatiepunt) in het proces ook gelegen kunnen zijn in het wijzen op mogelijkheden van het nemen van energiebesparende maatregelen. Dit sluit aan bij de intenties van het Meer met Minder programma. In dit programma van overheid, woningeigenaren en bouwbedrijven zijn hoge energiebesparingsdoelen voor in de bestaande woningvoorraad vastgelegd. Een van de tactieken van het programma is om natuurlijke momenten, zoals mutaties en verbouwingen aan te grijpen om eigenaren te verleiden tot het nemen van ingrijpende energiebesparende ingrepen. Een aanpassing van het vergunningstraject voor deze bouwwerken biedt mogelijk een bruikbaar aanknopingspunt.

9. Onderscheid Bouwbesluit onderwerpen

Overwogen kan worden om onderscheid te maken in het vereiste toetsingsproces tussen verschillende onderwerpen van het Bouwbesluit omdat er verschillende belangen spelen. Zowel het moment in het bouwproces waar het zwaartepunt moet liggen als de partijen waar het systeem zich vooral op moet richten verschillen per onderwerp. We gaan hier specifiek in op constructieve veiligheid en energie.

Constructieve veiligheid

Binnen het spectrum van de voorschriften neemt constructieve veiligheid een belangrijke plek in. In het Bouwbesluit worden er weinig regels aan gewijd, maar de normen met rekenvoorschriften en belastingcombinaties zijn uitgebreid. De Eurocodes zullen grotendeels de plek in nemen van de

²⁹ Zie noot 17.

ationale normen. Constructieve veiligheid blijkt ook een specifiek specialisme onder bouwkundigen en civiele ingenieurs. Om constructieve berekeningen te kunnen maken is een specialisatie binnen het domein van de civiele techniek (op hoge school of universiteit) vereist. Deze specialisten werken veelal bij specifieke adviesbureaus of soms bij onderdelen van grote architectenbureaus of bouwbedrijven. Ook de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht hebben altijd constructiespecialisten in dienst. Als een bouwvergunning moet worden verstrekt is de uitwerking van de constructieve veiligheid in het gehele bouwwerk meestal nog niet bekend. De vergunning wordt dan onder voorwaarden verleend. Dit wil zeggen dat verdere uitwerking later nog ter beoordeling aan de gemeente moet worden voorgelegd. Veelal geeft een gemeente geen toestemming om met de bouw te starten als de belangrijkste berekeningen en tekeningen nog niet ter keuring zijn voorgelegd. Als er iets fout gaat met constructieve veiligheid kan de catastrofe groot zijn. De afgelopen jaren zijn er veel incidenten en ongelukken geweest. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen. Mogelijke verklaringen kunnen zijn: toenemende complexiteit van de ontwerpen, toenemende complexiteit van rekenmethodieken, toepassing van computerprogramma's zonder dat men de uitkomsten kan verifiëren met vuistregels, lagere veiligheidsfactoren, vaak vele aannemers en onderaannemers, verwaarlozing van de hoofdconstructeurs taak, geen degelijk dagelijks toezicht op de bouw etc. Het specifieke karakter van dit onderwerp maakt het ook zinvol om de naleving van de eisen apart te beschouwen. Er zal een combinatie van maatregelen nodig zijn om de constructie veiligheid te verbeteren. Dit zijn onder meer: hoofdconstructeurschap inclusief een intern toetsings- en toezicht plan, heldere toedeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid en misschien conform het Franse systeem ook een verplichte verzekering. Constructieve veiligheid moet in ieder geval worden gecontroleerd gedurende het gehele ontwerp en uitvoeringsproces.

Energie

De klimaatproblematiek en het schaarser worden van de fossiele brandstoffen maken energiebesparing en transitie naar duurzame energievoorziening tot een topprioriteit van beleid. Dit leidt tot innovatieve technieken en mogelijk complexere ontwerpen. In ieder geval wordt de zorgvuldigheid van ontwerp en uitvoering steeds belangrijker om ook werkelijk de besparingsdoelstellingen te halen en te voorkomen dat er problemen ontstaan met de kwaliteit van het binnenmilieu (koude bruggen, kierdichting, juiste installatie van apparatuur). Schaarse onderzoeken naar daadwerkelijke energie- en binnenklimaatprestaties van gebouwen laten zien dat het niveau van de voorschriften meestal niet wordt gehaald. Voor dit onderwerp is een inspectie bij de oplevering van groot belang. Het mogelijk om de werkelijke prestaties van en gereed gebouw te meten.

10. Conclusies en aanbevelingen

(dient nog verder te worden uitgewerkt).

Voor de Nederlandse situatie bieden het model I (dual stelsel) en model II (procescontrole) de beste perspectieven. Model II zou kunnen worden aangemerkt als het model dat over enige tijd wordt ingevoerd. Door een wettelijke erkenning van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets kan in de tussentijd model I functioneren. In de transitieperiode zal de bouwsector met initiatieven moeten komen om kwaliteitszorg meer in het bouwproces te integreren.

Er zal een combinatie van maatregelen nodig zijn om de constructieve veiligheid te verbeteren. Dit zijn onder meer: hoofdconstructeurschap inclusief een intern toetsings- en toezicht plan, heldere toedeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid en misschien conform het Franse systeem ook een verplichte verzekering. Constructieve veiligheid moet in ieder geval worden gecontroleerd gedurende het gehele ontwerp en uitvoeringsproces.

Tenslotte moet er specifiek worden gekeken naar de kleine bouwwerken. Deze maken in aantal en tijdsbesteding een groot deel uit van behandeling door gemeenten. Veelal is er een niet professionele opdrachtgever (eigenaar-bewoner). Voor een groot deel van deze projecten (aan- en verbouwingen) ligt er een mogelijkheid om de energieprestatie van gebouwen te verhogen. Voor deze projecten zou de rol van de gemeente in het proces ook gelegen kunnen zijn in het wijzen op mogelijkheden van het nemen van energiebesparende maatregelen. Dit sluit aan bij de intenties van het Meer met Minder programma.