

Alternatieven voor het huidige bouwtoezicht

Henk Visscher & Frits Meijer

De toetsing van bouwplannen aan de voorschriften van het Bouwbesluit zal naar verwachting in de nabije toekomst ook door andere partijen dan het gemeentelijk bouw en woningtoezicht worden uitgevoerd. Met een (nog) te ontwikkelen procescertificaat kan de kwaliteit van de toetsing worden geborgd. Verschillende partijen in de bouw kunnen het certificaat verwerven. De bouwkundige toetsing van plannen kan zo op een efficiënte en effectieve manier in het bouwproces worden geïntegreerd en de problemen die aan het traditionele bouwtoezicht kleven kunnen zo worden geëlimineerd.

1. Inleiding

Vanaf de komst van de Woningwet van 1901 zijn de Nederlandse gemeenten verplicht om een bouwverordening op te stellen en er op toe te zien dat de voorschriften uit die verordening ook worden nageleefd. Diensten voor het bouw- en woningtoezicht (BWT) controleren het ontwerp en de realisatie van bouwwerken. De bescherming van persoonlijke en maatschappelijke belangen stond in beginsel voorop bij de doelstellingen van het publieke bouwtoezicht. Veiligheid en gezondheid waren indertijd de belangrijkste uitgangspunten.

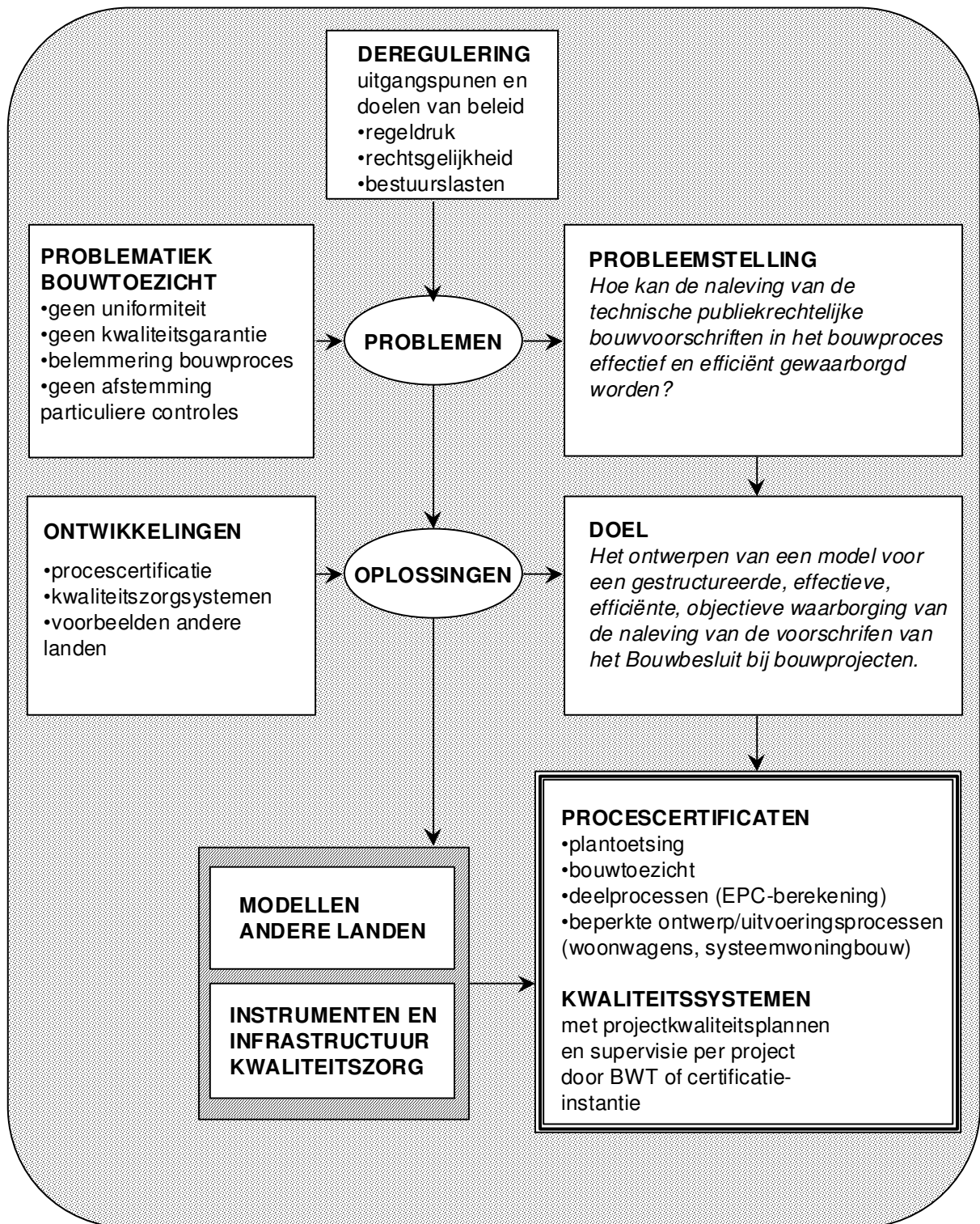
Sinds 1992 zijn de technische voorschriften op nationaal niveau vastgelegd in het Bouwbesluit. Deze verandering van de technische voorschriften heeft de organisatie van de controles niet wezenlijk gewijzigd. De omgeving waarbinnen de controle plaatsvindt is echter wel veranderd en de problemen met de uitvoering zijn de laatste jaren steeds dringender geworden. Met name de kleinere gemeenten hebben een te geringe capaciteit om de ontwikkelingen in de bouwtechniek en regelgeving te volgen. Een uitgebreid onderzoek van de Inspecties Volkshuisvesting brachten de problemen vorig jaar op indringende wijze aan het licht. Deze uitkomsten werden ondersteund door een NIPO-enquête van Cobouw (25 februari 2000).

Dit werpt de vraag op of de organisatie van de controle kan worden aangepast tot een meer efficiënt en zekerheid biedend onderdeel van het bouwproces. Deze vraagstelling vormde de basis voor het proefschrift 'Bouwtoezicht en kwaliteitszorg, een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht' waarop H.J. Visscher begin 2000 promoveerde. Dit artikel is een toelichting op de aanpak en de belangrijkste resultaten van het proefschrift. In paragraaf 2 gaan we allereerst in op het onderzoeksmodel en de verschillende deelonderzoeken (zie ook literatuurlijst). Vervolgens staan we in paragraaf 3 stil bij de voorschriften en de controle. We schetsen de Nederlandse situatie en gaan kort in op de ervaringen in de ons omringende landen. In de paragrafen 4 tot en met 7 komen vervolgens mogelijke alternatieve organisatie-modellen voor het Nederlandse bouwtoezicht en het toekomstperspectief aan bod.

2. Onderzoek

Afbeelding 1 toont het gehanteerde onderzoeksmodel. De thematiek wordt ingekaderd door enerzijds organisatorische en uitvoeringsproblemen bij het huidige bouwtoezicht en anderzijds de ontwikkeling van kwaliteitszorginstrumenten die een mogelijke oplossing kunnen bieden.

Afbeelding 1 Onderzoeksmodel



Bij de formulering van mogelijke alternatieven zijn daarnaast modellen van het bouwtoezicht uit andere Europese landen gehanteerd en zijn modellen ontwikkeld voor inpas-

singen van het certificatie instrument in het bouwproces. Vervolgens zijn concrete oplossingsmogelijkheden uitgewerkt.

Het proefschrift is gefundeerd op de inzichten uit een lange reeks deelonderzoeken:

Kwaliteitsverklaringen en het BWT (Visscher, 1992), in opdracht van het ministerie van VROM, richtte zich op de vraag of de erkenning van kwaliteitsverklaringen (herziene Woningwet) bijdroeg in een verlichting van de toetsingswerkzaamheden van het BWT. Voor dit onderzoek zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met medewerkers van afdelingen BWT. Het onderzoek leidde tot het inzicht dat de certificatie van bouwproducten geen groot effect hebben op de toetsing door de gemeente. Het idee werd geboren dat de certificatie van *processen* wel van belang zou kunnen zijn.

Onderzoek ten behoeve van lokale BWT-afdelingen (Kooijman en Visscher, 1993; Meijer, 1993, Meijer e.a., 1995, Kooijman en Visscher, 1996 en Visscher en Meijer, 1999a). Het inzicht in de organisatie en manier van werken bij afdeling BWT is vergroot door organisatie-advies opdrachten voor de gemeenten Haarlemmermeer, Den Haag, Nieuwegein en Amersfoort. De onderzoeken bestonden uit vraaggesprekken met medewerkers, het bijwonen van vergaderingen, analyse van productiecijfers en urenbestedingen en het schetsen van ontwikkelingsscenario's. In het kader van evaluatieonderzoek naar de herziene Woningwet zijn daarnaast case-studies verricht in meer dan twintig gemeenten.

Internationale vergelijkingen (Visscher, 1993, Visscher en Meijer, 1997). Sinds 1993 hebben we de stelsels van bouwregelgeving en bouwtoezicht in België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Noorwegen en Zweden in verschillende studies vergeleken. Hiervoor zijn gesprekken gehouden met medewerkers van BWT's, privaatrechtelijke controlebureaus en ministeries en analyses uit gevoerd van de bouwregelgeving. Het onderzoek in 1997 was een onderdeel van het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) - project Bouwregelgeving en moest voorbeelden uit de andere landen vinden voor de vereenvoudiging van de Nederlandse bouwregelgeving. Een van de conclusies van het MDW project was dat de procescertificatie van ontwerpers, bouwers en controlebureaus overwogen moet worden.

Verkenning behoefte en concepten 'gecertificeerd bouwtoezicht' (Visscher en Meijer, 1998). In opdracht van de Vereniging Grootbedrijf Bouw hebben we gesproken met deskundigen van vele partijen, zoals bouwbedrijven, brancheorganisaties, adviesbureaus, de overheid en certificatie-instanties om argumenten te verzamelen voor en tegen certificatie van het technische bouwtoezicht. Vervolgens zijn voor de SBR de effecten op de kleine en middelgrote bouwbedrijven en de architectenbranche onderzocht (Visscher en Meijer, 1999b). Voor het ministerie van VROM is daarna een PvE geformuleerd voor een beoordelingsrichtlijn voor plantoetsing (Visscher en Meijer, 1999c).

Uitwerking van het dissertatierapport. In het proefschrift zijn modellen ontwikkeld voor de verschillende toepassing van verschillende concepten van kwaliteitszorg en zijn aanbevelingen geformuleerd over de verdere ontwikkeling van het benodigde instrumentarium (Visscher, 2000).

3. Voorschriften en controle

Soms is het voldoen aan minimum eisen van het Bouwbesluit een vanzelfsprekende wens van alle partijen (niemand zal het instorten van een constructie willen riskeren). In andere gevallen is dat niet zo. Door onder het eisenniveau te bouwen kunnen de kosten worden gedrukt of oplossingen gevonden worden die aantrekkelijker zijn voor een individuele gebruiker.

Steeds vaker wordt geopperd dat voorschriften en controles niet nodig zijn omdat de mondige burger goed in staat is om zijn of haar belangen te bewaken of dat aansprakelijkheidswetgeving hier wel voor instaat. De uiteindelijke consument is echter vaak niet bij het ontwikkelingsproces betrokken en heeft dus geen kans om op het juiste moment toezicht uit te oefenen. Voorts is de consument lang niet altijd voldoende deskundig. Bovendien hebben we met voorschriften te maken die ook het publieke belang dienen. De aansprakelijkheid dekt niet het gehele spectrum van voorschriften. Als het niet naleven van bepaalde eisen niet leidt tot concrete schadegevallen of lasten, is het niet aanmerkelijk dat de 'schuldige' zal worden aangesproken. Daarnaast kunnen ook onbedoeld fouten worden gemaakt. Een gedegen onafhankelijke controle is nog steeds van groot belang.

Het functioneren van het BWT

Het BWT voert vooral eindcontroles uit. De constatering van fouten kan leiden tot ingrijpende aanpassingen en leidt niet altijd tot de beste oplossingen. Daarnaast functioneert het gemeentelijk BWT niet optimaal binnen het gegeven organisatieconcept. Er zijn geen protocollen voor de breedte en diepte van de controles en hoe de kwaliteiten van de aanvragende partijen moeten worden gehonoreerd. De beperkte omvang van de diensten maakt het inpassen van een gedegen scholing moeilijk. Voorts ontstaan er door het discontinue karakter van de bouw regelmatig piekbelastingen.

Voorbeelden bouwtoezicht uit andere landen

In België en Frankrijk spelen, door een sterke aansprakelijkheidswetgeving, particuliere controlebureaus een grote rol bij kwaliteitscontroles als grondslag voor verzekeringen. Of, en in welke mate er controles plaatsvinden wordt bepaald door financiële afwegingen. Het resultaat is dat de technische controle bij de individuele woningbouw geheel achterwege blijft.

In Duitsland dragen de gemeenten controles vaak over aan erkende privaatrechtelijke controlebureaus. Er wordt een hoogwaardige (dure) controle uitgevoerd.

De Approved Inspector (privaatrechtelijke concurrenten naast het BWT) in Engeland kan gezien worden als persoonsgebonden certificatie.

In Noorwegen en Zweden is het technisch bouwtoezicht zelfs volledig geprivatiseerd. De aanvrager van een bouwvergunning moet zelf *voorzien in* voldoende controle. Dit kan door ontwerpers en bouwbedrijven zelfcontrole te laten verrichten of door een extern controlebureau in te schakelen. De gemeente verstrekt de bouwvergunningen, voert controles uit op bestemmingsplan en welstandsaspecten en beoordeelt het voorgestelde

controleplan. De eerste ervaringen lijken positief uit te pakken. Nadeel is dat de zelfcontrole niet geüniformeerd is.

4. Alternatieve organisatiestructuren

Bij alternatieve organisatievormen van controle door overheidsdiensten, kunnen we denken aan regionale diensten van BWT of een nationaal uitvoeringsbureau. Voorts zijn alternatieven denkbaar waarbij private partijen worden ingezet. Momenteel komt het voor dat BWT taken uitbesteedt. In de herziene Woningwet is de mogelijkheid geboden voor gemeenten om 'in BWT te voorzien'. Dit maakt uitbesteding mogelijk. Publiekrechtelijke taken kunnen door privaatrechtelijke organisaties worden uitgevoerd (Schreuder, 1994). Publiekrechtelijke organisaties zijn gebonden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur terwijl privaatrechtelijke organisaties dienen te voldoen aan normen van redelijkheid en billijkheid.

Privaatrechtelijke uitvoering kan worden geborgd door certificatie. Certificatie is gebaseerd op een norm of een beoordelingsrichtlijn waarin de eisen worden geformuleerd. De certificaten worden verstrekt door certificatie instanties die toezicht houden op de certificaathouders. De Raad voor Accreditatie ziet toe op de certificatie instanties. De overheid stimuleert normalisatie en certificatie (Ministerie van EZ, 1996). Daar waar mogelijk, wil men privaatrechtelijke certificatie als alternatief voor publieke keuringen en controles erkennen en belonen. Zelfregulering en certificatie worden als belangrijke instrumenten gezien om tot verdere deregulering te komen en de bestuurslasten en regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen. Ook vindt men certificatie van groot belang voor het internationale perspectief.

De mate van zekerheid die certificatie biedt, is afhankelijk van veel factoren. Van boven naar beneden in de ordening van supervisie, toezicht, controle en uitvoering is het van groot belang dat de beoordelingsgronden duidelijk zijn, de beoordeling naar behoren wordt uitgevoerd, er sancties bestaan en dat die sancties ook worden uitgevoerd. Als een van deze onderdelen niet goed is geregeld, is de kwaliteit van de certificatie niet gewaarborgd en zal het vertrouwen erin snel afnemen.

De vraag hoe certificatie van het bouwtoezicht er uit zal gaan zien, is niet eenvoudig te beantwoorden. Door de grote diversiteit van de organisatie van bouwprocessen, zijn er verschillende partijen met diverse rollen in het bouwproces die (een deel) van de controle en toezicht zullen willen uitvoeren. Er zal dus behoefte bestaan aan zowel interne en externe controleprocessen, als aan controleprocessen die geïntegreerd zijn in kwaliteitssystemen. Certificatie van al deze verschillende processen en systemen behoort in beginsel tot de mogelijkheden en moet op den duur ook gerealiseerd kunnen worden.

5. Kwaliteitszorg en certificatie

Kwaliteitszorg is in de bouw later tot ontwikkeling gekomen dan in andere bedrijfstakken. De instrumenten die werden ontwikkeld, waren in eerste instantie gericht op serieproductieprocessen, veelal in een fabriek. De bouw kenmerkt zich door projectgerichtheid en telkens wisselende locaties. Toch is er in Nederlandse bouw in de jaren zestig al een ontwikkeling op gang gekomen (op initiatief van het BWT) om tot centrale keuringen van bouwmaterialen te komen (Straver, 1978). Zo ontstonden attesten en productcertificaten. Langzamerhand is er parallel aan de ontwikkelingen in de bouwregelge-

ving, een ontwikkeling ingezet naar een meer uniforme en transparante structuur. Tevens werden de privaatrechtelijke kwaliteitsverklaringen meer en meer afgestemd op de publiekrechtelijke voorschriften. Bij de introductie van de herziene Woningwet en het Bouwbesluit in 1992 werd een publieke status aan 'erkende' kwaliteitsverklaringen gegeven.

Productcertificatie en attestering in de bouw zijn inmiddels gemeengoed geworden. Procescertificatie is daarbij nog ver achtergebleven. Ook kwaliteitssysteemcertificatie is, met name bij de middelgrote en grote bouwbedrijven, populair. Door de brancheorganisaties zijn modellen ontwikkeld die de NEN-EN-ISO-9000 normen vertalen naar toepassingen voor de onderdelen van het bouwproces. Onderdeel van deze modellen zijn de kwaliteitsplannen die per project moeten worden opgesteld. Deze structuur maakt een toepassing voor het bouwtoezicht in beginsel mogelijk.

Procescertificaten

Partijen zullen hun bestaande werkwijzen willen certificeren om op die manier het proces te verbeteren en een betere kwaliteit te kunnen bieden. Een certificaat dat aantoont dat aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan, of dat wordt gebouwd conform de bouwvergunning, geeft een meerwaarde aan het proces. Er hoeft immers geen gemeentelijk toezicht meer te worden uitgevoerd.

De erkenning van externe controleprocessen, uitgevoerd door gespecialiseerde bureaus, lijkt het meest eenvoudig te realiseren. Er zijn momenteel al diverse adviesbureaus actief als adviseur-plantoetsers en er zijn ook bedrijven die specifiek bouwtoezicht uitvoeren. In latere fases kunnen wellicht uitvoerende bedrijven zelfcontrole uitvoeren. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor geïntegreerde controles van specifieke deelprocessen of van volledige productieprocessen met een beperkte variatie.

Kwaliteitssysteemcertificatie

Kenmerkend voor de kwaliteitssystemen (ISO-9000) is dat er steeds wordt uitgegaan van bestaande bedrijfseigen werkmethoden. Er bestaan dan ook nogal wat verschillende verschijningsvormen. Het moet mogelijk worden om de bedrijven te erkennen die goed in staat zijn om als onderdeel van de kwaliteitssystematiek zelf controle en toezicht uit te voeren. Het gemeentelijk toezicht moet dan daarop worden afgestemd. De eisen uit een beoordelingsrichtlijn voor een procescertificaat van plantoetsing kunnen in een kwaliteitssysteem worden opgenomen. Een andere mogelijkheid is dat men de gemeenten bij de bouwaanvraag een projectkwaliteitsplan voorlegt.

6. Beoordelingsrichtlijn voor plantoetsing

Geconcludeerd kan worden dat een 'procescertificaat voor de toets van bouwaanvragen op de naleving van de voorschriften van het Bouwbesluit' het meest geschikte instrument is. Inmiddels wordt er in opdracht van het Ministerie van VROM door het Onderzoeksinstituut OTB samen met SKW Certificatie een concept-beoordelingsrichtlijn (BRL) ontwikkeld gebaseerd op een door het Overlegplatform Bouwregelgeving vastgesteld programma van eisen (Visscher en Meijer, 1999c).

De BRL moet eisen bevatten voor de toets van elk denkbaar bouwproject aan alle (relevante) eisen van het Bouwbesluit. Het is mogelijk om gecertificeerd te worden voor onderdelen. Deze inperking kan betrekking hebben op zowel de artikelen van het Bouwbesluit (alleen bepaalde specialiteiten), als op de aard en omvang van bouwprojecten.

Als er sprake is van een gecertificeerde toets, dient de aanvrager van de bouwvergunning een aanvraag op hoofdlijnen in. De gemeente verleent een beschikking op basis van een controle op bestemmingsplan, welstand en de aankondiging van een gecertificeerde toets (eventueel inclusief de eerste fase van die toets). In vervolgfases worden afschriften van toetsen op de verder uitgewerkte delen van het ontwerp naar de gemeente gestuurd.

Effecten

De verwachte effecten van de invoering van een procescertificaat voor de plantoetsing liggen vooral op het gebied van de doorlooptijd, de kwaliteit en de kosten. De gecertificeerde toetsing kan dicht op het ontwerpproces worden gepositioneerd waardoor eventuele afwijkingen snel kunnen worden bijgesteld. Een gecertificeerde toets biedt alle mogelijkheden voor een systematische, 'volledige' en inhoudelijk goede kwaliteit. Als indirecte gevolg zal de druk op partijen in de bouw om zelf ook kwaliteitssystemen te ontwikkelen, toenemen. Het kostenaspect is het moeilijkst te voorspellen. We moeten afwachten welke gevolgen certificering heeft voor de leges. Welke korting krijgt een aanvrager van de gemeente als hij een gecertificeerde toets inbrengt en hoe verhoudt zich dat bedrag met de kosten van de toets? Aan de andere kant zijn er voor gespecialiseerde bureaus ook schaalvoordelen te behalen. Bij vormen van zelfcontrole is een besparing op de kosten te verwachten.

De gevolgen voor de ontwerpers, adviseurs en bouwbedrijven zullen met name merkbaar worden als zelfcontrole tot ontwikkeling komt. Gezien het schaalvoordeel zullen grotere bedrijven meer mogelijkheden hebben om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en om de ontwikkelingskosten op te brengen. Aan de andere kant kunnen kleinere bedrijven voor eenvoudige bouwprojecten laagdrempelige en minder kostbare certificaten ontwikkelen. Het is noodzakelijk om de kleinere bedrijven te ondersteunen bij het ontwikkelen van op maat gesneden instrumenten.

Voorts zijn er effecten te verwachten voor het BWT. Een deel van de technische taken zal wegvallen, dit zal ook ten koste gaan van de beschikbare middelen en de capaciteit. Het zal daardoor moeilijker worden om de kwaliteit op peil te houden.

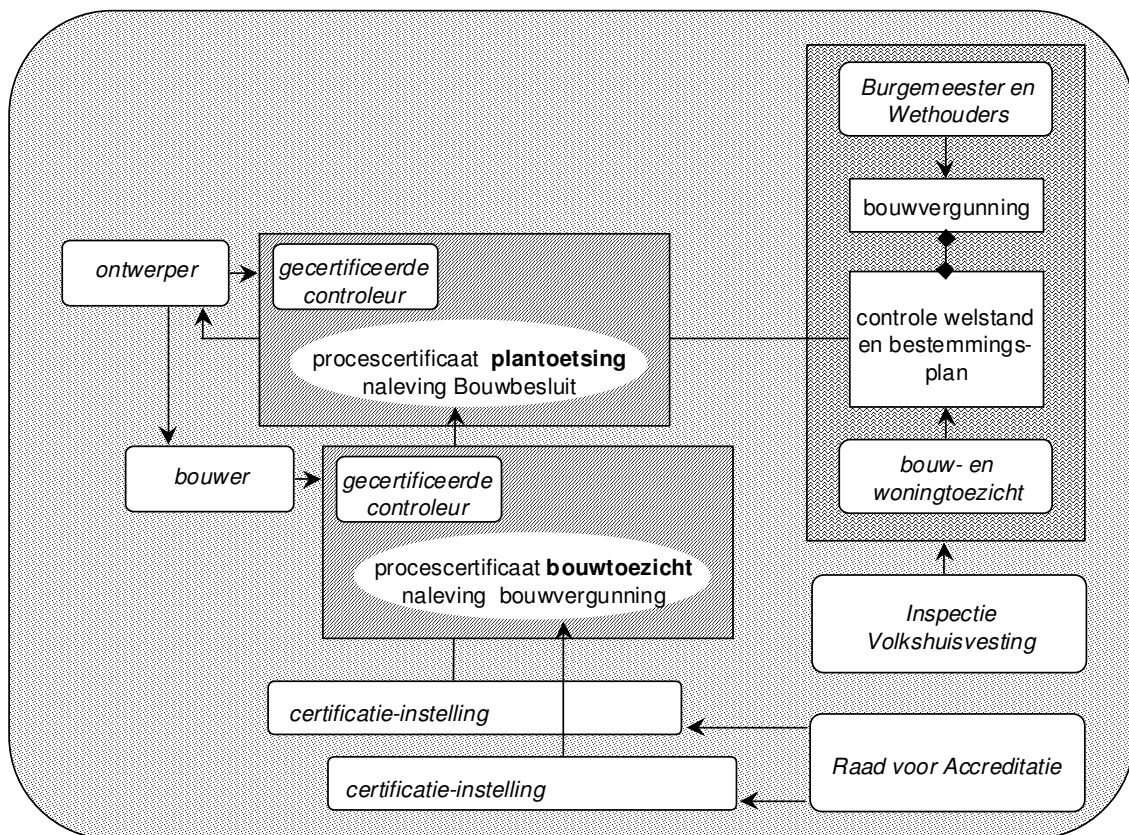
7. Ontwikkelingsperspectief

De bouwpraktijk met zijn vele participanten zal zich alleen stap voor stap kunnen omvormen. Het einddoel is een effectieve en efficiënte controle. Kortom: op een eenvoudige manier een grote zekerheid verkrijgen dat bouwwerken aan de voorschriften voldoen. Dit houdt ook in dat er gestreefd wordt naar zo min mogelijk controle. Zoveel mogelijk procesbeheersing in plaats van eindcontrole. En zoveel mogelijk zelfcontrole in plaats van externe controle.

De eindsituatie ziet er bij voorkeur zo uit dat de ontwerper zijn ontwerpproces zodanig heeft gestructureerd dat dit moet leiden tot een ontwerp dat aan de voorschriften voldoet. Het uitvoerend bouwbedrijf bouwt een bouwwerk dat voldoet aan het ontwerp. Uitbesteedde deelprocessen worden verricht door bedrijven die voor hun deel conformiteit met voorschriften aantonen. Het bieden van zekerheid wordt geregeld via (geaccrediteerde) gecertificeerde processen. Afbeelding 2 geeft een beeld van het gecertificeerd bouwtoezicht.

De gecertificeerde controle is een vrijwillig alternatief voor de overheidscontrole. De vooruitzichten voor het BWT zijn niet direct gunstig. Het zal moeilijker worden om voldoende kwaliteit te bieden. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat over enige tijd de gemeenten geen technische toetsen meer zullen uitvoeren. Een aanpassing in de wetgeving zoals in Noorwegen en Zweden is gemaakt, lijkt een heldere keuze.

Afbeelding 2. Gecertificeerd bouwtoezicht



Literatuur

- **Cobouw**, 2000, Leges: heel veel geld voor flutwerk; NIPO-enquête onthult gebrekkige kennis van Bouwbesluit bij bouw- en woningtoezicht, 25 februari 2000.
- Kooijman, D.C., H.J. Visscher, 1993, **Capaciteit en efficiëntie afdeling BWT gemeente Haarlemmermeer**, Onderzoeksinstituut OTB (interne publicatie), Delft.
- Kooijman, D.C., H.J. Visscher, 1996, **Diepteonderzoek BWT gemeente Nieuwegein**, Onderzoeksinstituut OTB (interne publicatie), Delft.
- Meijer, F.M., H.J. Quist, H. Priemus, H.B. Winter, A.G. Bregman, D.A. Lubach, 1995, **De nieuwe bouwplanprocedure: ervaringen op lokaal niveau** (Delft University Press), Delft.
- Ministerie van Economische Zaken, 1996, **MDW-rapport Normalisatie en certificatie**, Den Haag.
- Schreuder, C.A., 1994, **Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen**, Deventer (Kluwer).
- Straver, M.C. 1978, **Juridische aspecten van de kwaliteit van het bouwen**, Preadvis voor de Vereniging voor Bouwrecht nr. 19, Deventer (Kluwer).
- Visscher, H.J., 1992, **Kwaliteitsverklaringen en het BWT**, Onderzoeksinstituut OTB (Delft University Press), Delft.
- Visscher, H.J., 1993, **Building Control in five European countries**, Onderzoeksinstituut OTB, (Delft University Press), Delft.
- Visscher, H.J. en F. Meijer, 1997, **Bouwregelgeving in zeven West-Europese landen**, Onderzoeksinstituut OTB (Delft University Press), Delft.
- Visscher, H.J., en F. Meijer, 1998, **Gecertificeerd bouwtoezicht**, Onderzoeksinstituut OTB (werkdocument), Delft.
- Visscher, H.J., en F. Meijer, 1999a, **Organisatie en capaciteit BWT Amersfoort**, Onderzoeksinstituut OTB (interne publicatie), Delft.
- Visscher, H.J., en F. Meijer, 1999b, **De betekenis van gecertificeerd bouwtoezicht voor kleine en middelgrote bouwbedrijven en architecten**, Onderzoeksinstituut OTB (werkdocument), Delft.
- Visscher, H.J. en F.M. Meijer, 1999c, **Programma van eisen certificeren toets bouwvergunningaanvraag**, juni, Delft.
- Visscher, H.J. 2000, **Bouwtoezicht en kwaliteitszorg; een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht**, (proefschrift), Onderzoeksinstituut OTB, februari.