

Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties
De minister voor Wonen en Rijksdienst
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Referentie
14-01.2504-pp

Datum
25 maart 2014

Onderwerp
private kwaliteitsborging binnen de bouw

Geachte heer Blok,

Wij geven in bijgaand stuk onze visie op een aantal essentiële thema's voor de stappen naar private kwaliteitsborging binnen de bouw. Dit doen wij vanuit onze expertise met bouwbegeleiding en meer specifiek het bouwtoezicht.

Wij zijn van mening dat de huidige marsroute met een duaal stelsel gaat wringen en de overgang naar private partijen hiermee op achterstand gaat komen. Wij schetsen de problemen en doen suggesties voor oplossingen.

Ook geven wij onze visie op dossiervorming en controlewerkzaamheden.

Wij pleiten voor een eenduidige controlesystematiek waarmee situatiespecifiek, rekening houdend met type bouw en risico's, helder is wat er wordt gecontroleerd, waar het aan moet voldoen, de motivering van een waardeoordeel en bewijs van controle. Dit is een resultaatbenadering. Zonder aanzien des persoons of organisatie, met of zonder kwaliteitswaarborgen, wordt gecontroleerd op het resultaat: of aan de wettelijke eisen wordt voldaan, niet meer en niet minder. Dit is immers waar het om gaat! De waarborgen en controlemechanismen van de bouw zelf staan hiermee los van de vereiste specifieke toets ten behoeve van bouwtoezicht.

Dit motiveren wij als volgt:

Kenmerkend aan de huidige plannen is de inzet om de bouw zelf de kwaliteitsborging te laten organiseren. Hierbij wordt de garantie of aan de eisen is voldaan vooral gezocht in kwaliteitsverklaringen, certificering, en goedgekeurde instrumenten in de verwachting dat controle geen papieren kwestie meer is zonder stapeling van toezicht en dure tijdrovende procedures. Hiermee wordt de controle verlegd naar een prestatieniveau: "Laat maar zien wat je doet en hoe je het doet. Is dit van voldoende niveau, dan wordt aangenomen dat aan de eisen is voldaan."

Met deze benadering wordt objectieve onafhankelijke toetsing die de waarborgen en controlemechanismen overstijgen, grotendeels verlaten. De prestatiebenadering, onder supervisie van een toelatingsorganisatie, staat op gespannen voet met het specifiek benoemen van controle. Juist

het specifieke wordt vermeden om de bouw vrijheid te bieden hier zelf mechanismen voor te bedenken.

Bij de prestatiebenadering nemen we aan dat als je de zaken op een bepaalde manier hebt georganiseerd het waarschijnlijk wel goed zit en controle niet nodig is, dat volgt immer uit de waarborgen.

Bij de resultaatbenadering controleren we specifiek op vooraf bepaalde aspecten en weten we dat het goed zit. Wij pleiten voor deze methodiek omdat het de gewenste kwaliteit meetbaar maakt en helderheid biedt. Het is een specifieke objectieve toets gebaseerd op vooraf gestelde criteria. Willekeur wordt hiermee uitgesloten. Bij de prestatiebenadering is die helderheid er niet door het ontbreken van een op voorhand op het type werk toegesneden objectieve toets.

Wat gaan we straks zeggen als er zich onverhoopt een incident voordoet en we moeten constateren dat er stapels certificaten en waarborgen zijn afgegeven maar dat een cruciaal onderdeel simpelweg niet is gecontroleerd? Wellicht is het juiste antwoord: "We hadden het gewoon moeten controleren."

Onze visie vindt u in bijgevoegd document. Wij hopen dat u de informatie weegt in de ontwikkeling van uw beleid.

Indien wij een verdere bijdrage kunnen leveren vernemen wij dit uiteraard graag.

Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Centraal Bureau Bouwbegeleiding B.V.

P.H.J. Plass M.I.M.
algemeen directeur

bijlage:

✓ visie private kwaliteitsborging binnen de bouw d.d. 25-03-2014.

Visie

Private kwaliteitsborging binnen de bouw

Centraal Bureau Bouwbegeleiding B.V.

P.H.J. Plass M.I.M.
ir. M.G.M.A. Dumoulin

25-03-2014



Duaal stelsel

Met de huidige overheidsplannen wordt er aangestuurd op een stelsel waarbij de aanvrager een keuze maakt of hij bij de overheid of bij een private partij de bouwaanvraag laat toetsen en toezicht laat houden tijdens de uitvoeringsfase.

Deze aanpak maakt duidelijk dat er vooralsnog geen commitment is om het bouwtoezicht, voor zover mogelijk en wenselijk, aan de markt over te laten. De overheid kiest op dit moment voor een experimentele fase 'duaal stelsel' waarbij de overgang vooralsnog niet structureel wordt ingezet. Deze benadering wringt.

Allereerst is er geen level playing field. De motieven en gunningscriteria zijn niet gelijkwaardig: niet financieel (leges versus honorarium), niet inhoudelijk (de te verrichten inspanningen), maar ook de onbekendheid van de aanvragers. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat veel aanvragers het publieke spoor blijven volgen. Dit biedt impliciet meer zekerheid. Uit pilots blijkt dat de overheid bij lichte bouwwerken zeer beperkt toetst en toezicht houdt, maar er nu wel de intentie is van private partijen te verlangen dat aantoonbaar en deugdelijk wordt getoetst en toezicht wordt gehouden.

Ten tweede lijkt het item 'leges' een lastig vraagstuk. Zoals de minister het duale stelsel wil uitvoeren, is dit een probleem. Immers, de consument weegt leges en honorarium tegen elkaar af en de overheid zal korting op de leges moeten geven als zij zelf niet meer toetst en toezicht houdt. Voor lichte bouwwerken zijn de leges op dit moment kunstmatig laag. Een verdere verlaging is niet realistisch. De hoogte van de leges aanpassen aan de werkelijke kosten als de overheid correct en volledig gaat toetsen en toezicht houdt, wringt ook. In die situatie staan de leges niet in verhouding met de bouwkosten.

Ten derde ontstaat er onzekerheid in personele bezetting omdat zowel overheid als private partijen niet weten wat er aan werklust op hen afkomt. Capaciteit hier op afstemmen of anticiperen is nagenoeg onmogelijk. Bij private partijen zal dan ook een afwachtende houding ontstaan omdat erg onzeker is of aanvragers zich tot hen zullen richten.

Gewenste aanpak

Wij pleiten voor een stelsel waarin de aanvrager bij lichte bouwwerken zich uitsluitend tot private partijen kan wenden en voor de overige werken een gefaseerde overgang wordt gevolgd.

Uitvoering lichte aanvragen door private partijen

- ✓ Een duidelijke overgang;
- ✓ Van ongelijkheid is geen enkele sprake;
- ✓ De hoogte van de leges is geen item meer. De aanvrager richt zich tot een private partij, waarbij marktwerking de prijs zal bepalen. De hoogte van de leges staan hier volledig buiten en creëren geen ongelijkheid meer;
- ✓ De personele bezetting is beter te prognosticeren;
- ✓ Private partijen zullen zich actief gaan opstellen omdat 'zij er nu van zijn'.

Met eisen ten aanzien van systeem en werkwijze voor bouwtoezicht uit te voeren door private partijen geeft de overheid aan 'Als het op deze manier wordt gedaan prima ... dan hebben wij er vertrouwen in dat het werk correct wordt uitgevoerd en er voldoende garantie is dat aan de eisen is voldaan'. Een toelatingsorganisatie kan het werk van de private partijen vervolgens met steekproeven monitoren.

Bij lichte aanvragen is het risico minder waardoor er kan worden volstaan met aantoonbaar betrouwbare systemen en werkwijzen, die voldoen aan te stellen eisen.

Overgang overige aanvragen

De meest logische benadering is de gefaseerde overgang door middel van pilots waarbij de overheid het werk van private partijen vooralsnog controleert, evalueert en gebruikt voor bijstelling. Met deze aanpak wordt er per gemeente ervaring opgedaan. Die ervaringen zijn maatgevend om de wijze van overgang verder door te zetten. De gemeenten bepalen zelf welke werken hiervoor in aanmerking komen. Hiermee is er voor alle stakeholders duidelijkheid. Met een geleidelijke benadering is een zorgvuldige en verantwoorde overgang met een laag risico mogelijk. De problemen (geen level playing field, leges en capaciteit) doen zich in deze situatie niet voor. Er is geen sprake van concurrentie tussen overheid en private partijen. Er komt een moment dat leges komen te vervallen en plaatsmaken voor een marktconform honorarium. Het moment waarop is afhankelijk van de ervaringen met de pilots. Het proces van geleidelijkheid maakt dat marktpartijen en de overheid zelf hier met de capaciteit op in kunnen spelen. In bepaalde mate is er sprake van een communicerend vat: private partijen moeten opschalen en de overheid terugschalen.

De noodzaak om helder te kiezen

In onze ogen moet je niet op twee gedachten hinken. In de huidige plannen voor een duaal stelsel is er nog geen duidelijke keuze ten dienste van een beoogde eindsituatie. De duale opzet is in essentie een experimentele periode van tweedeling gebaseerd op in basis oneerlijke concurrentie tussen overheid en private partijen.

Als er commitment is om privaat te doen wat kan dan wordt de overgang structureel gerealiseerd en verankerd. De keuze van overgang is alsdan gemaakt en wordt zorgvuldig, gefaseerd uitgevoerd. 'Privaat wat kan, publiek wat moet' krijgt hiermee duaal vorm.

Bouwdossier

Door minimale eisen aan een bouwdossier per omgevingsvergunning te stellen wordt de controle op de uitvoering concreet en meetbaar. Hiermee geeft de partij belast met de uitvoering aan dat het werk voldoet aan de eisen die hieraan zijn gesteld. Aantoonbare controle is hiermee een onderdeel van de eisen. Om hier in te voorzien moet helder zijn waar een bouwdossier uit bestaat, wat er moet worden gecontroleerd en akkoord moet worden bevonden. Het systeem en de te hanteren werkwijze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Een systeem heeft enkel waarde indien het op de juiste wijze wordt gebruikt en andersom wordt een werkwijze controleerbaar indien hier een systeem voor wordt gebruikt.

Het bouwdossier op hoofdlijnen

Eis:

- ✓ Omgevingsvergunning met bijbehorende tekeningen, berekeningen rapportages en de omschrijving van het werk;
- ✓ Overige vergunningen;
- ✓ Definitieve 'as built' tekeningen, berekeningen, rapportages en de omschrijving van het werk;
- ✓ Inspecties waaruit blijkt dat aan de wet- en regelgeving is voldaan.

Gewenst (mogelijk als eis te stellen):

- ✓ Documenten gerelateerd aan een object/vergunning waarvoor, gebaseerd op de huidige eisen, reeds een dossierplicht geldt: V&G plan, legionella beheersplan, ontruimingsplattegronden, energielabel enz.

Optioneel (geen eis):

Overige relevante informatie waardevol voor de gebruiks- en sloopfase (niet als eis):

- ✓ Overige inspecties;
- ✓ Metingen;
- ✓ Onderzoeken;
- ✓ Keurmerken;
- ✓ Garantiebewijzen;
- ✓ Certificaten;
- ✓ Bedieningsvoorschriften, onderhoudsvoorschriften en onderhoudscontracten;
- ✓ Materiaal- en kleurenstaten;
- ✓ Lijst leveranciers en onderaannemers.

Het bouwdoossier per fase

Voor aanvang uitvoering

- ✓ De omgevingsvergunning met bijbehorende tekeningen, berekeningen, rapportages en de beschrijving van het werk;
- ✓ Bouwplantoets (indien van toepassing).

Tijdens uitvoering

Aanvullend:

- ✓ De uitvoeringstekeningen, berekeningen, rapportages en de beschrijvingen van het werk;
- ✓ Inspectielijsten waaruit blijkt dat het werk tijdens de uitvoering is gecontroleerd en voldoet aan de eisen.

Bij oplevering

Aanvullend:

- ✓ Inspectielijsten waaruit blijkt dat het werk bij oplevering is gecontroleerd en voldoet aan de eisen.

Binnen 3 maanden na datum oplevering

Aanvullend:

- ✓ Revisiebescheiden overeenkomstig de daadwerkelijke uitvoering. Eventuele wijzigingen worden middels revisies in de tekeningen, berekeningen, rapportages en beschrijving van het werk doorgevoerd.

Eventuele overige vergunningen van toepassing op de uitvoering van werkzaamheden en/of ingebruikname/werking dienen per fase in het dossier te zijn opgenomen.

Informatie wordt aanvullend/voortschrijdend in het dossier opgenomen. Hiermee is er een complete set informatie waarmee vergunde werkzaamheden aansluiten bij de stand van uitvoering en de vereiste controle.

Uit de controlewerkzaamheden moet helder blijken dat het werk voldoet aan de eisen die hier aan zijn gesteld.

Het is logisch aan te sluiten bij de hedendaagse communicatie en informatieuitwisseling. Hiermee is een digitaal dossier een logische eis.

Digitale informatie moet eenvoudig, met algemeen beschikbare software, kunnen worden geraadpleegd. Formaten dienen te worden omschreven.

Het ankerpunt voor het bouwdoossier is de omgevingsvergunning. Het is logisch om een bouwdoossier tijdens de gebruiks-, exploitatiefase verder te completeren en te gebruiken als bron voor actuele informatie. Dit kan bijvoorbeeld ten behoeve van het beheer en onderhoud. Wettelijke eisen stellen voor de invulling van een bouwdoossier anders dan eisen gekoppeld aan de omgevingsvergunning achten wij op dit moment niet actueel. Je moet geen problemen oplossen die er niet zijn. Het is daarentegen wel goed te bezien of documenten waarvoor, gebaseerd op de huidige eisen, een dossierplicht geldt binnen het bouwdoossier kunnen worden gebracht. Voorbeelden: V&G plan, legionella beheersplan, ontruimingsplattegronden, energielabel enz.

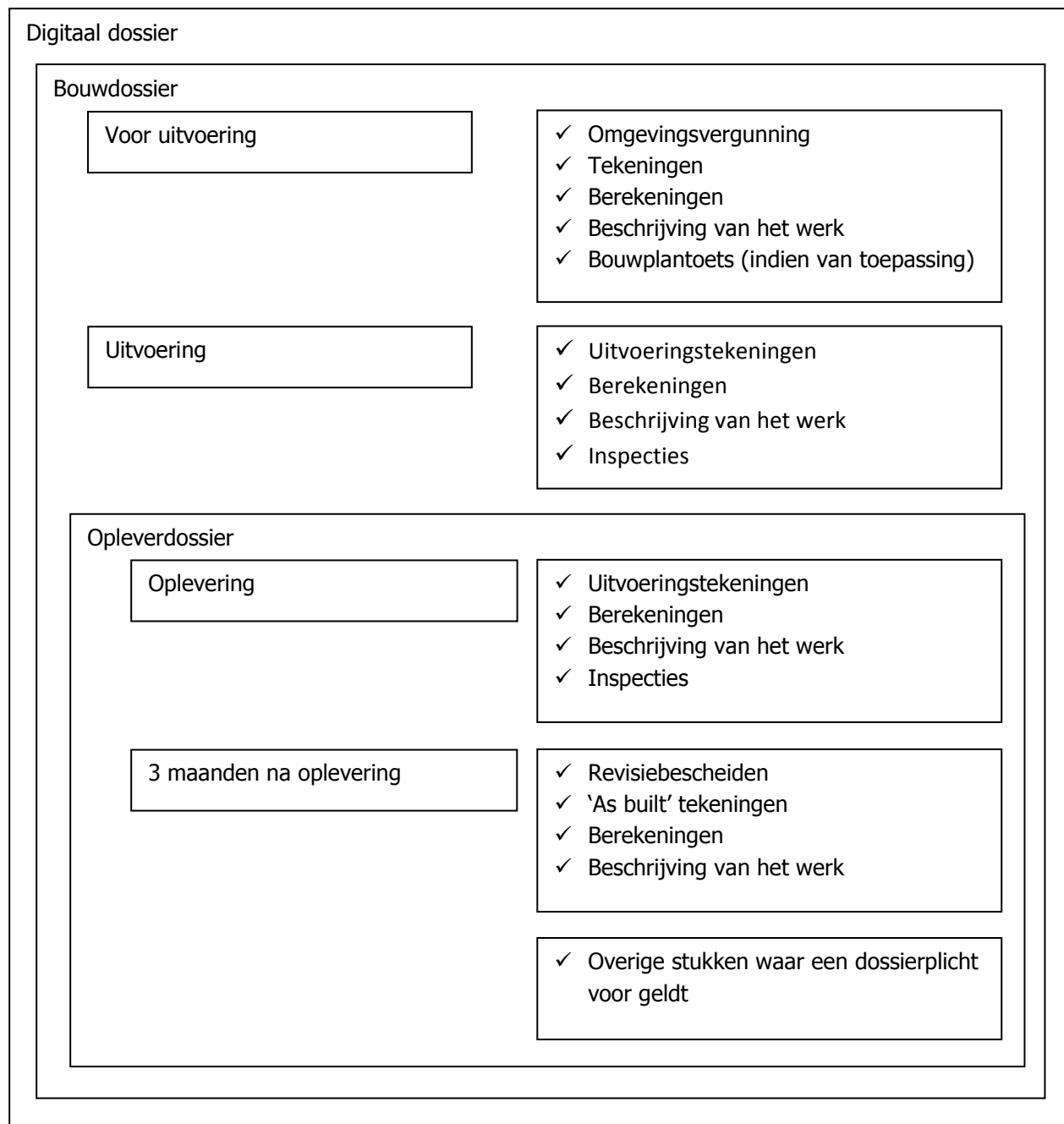
De verplichting van een bouwdoossier geldt voor de aanvrager van een omgevingsvergunning: de principaal. Er kunnen andere partijen worden ingeschakeld voor het aanleggen van de informatie, het actualiseren alsmede de uitvoering van inspecties. Met het uitbesteden van werkzaamheden wijzigt de verantwoordelijkheid niet.

Is de principaal niet de eigenaar van een object dan wordt een bouwdoossier na 3 maanden, gerekend vanaf het moment van oplevering, aan de eigenaar overgedragen.

Bij eventuele verkoop dient een bouwdoossier over te gaan op de nieuwe eigenaar met een bewaarplicht tot en met de sloop. De overdracht en bewaarplicht dienen bij voorkeur bij wet te worden geregeld. Wordt dit niet een wettelijke eis dan is de waarde van het dossier beperkt tot de periode van bouw en oplevering. Juist een verplichting die verder reikt dan de periode van bouw en oplevering maakt dat het dossier van waarde is en blijft. Dit zal zijn weerslag hebben op verkoopbaarheid en aantrekkelijkheid van objecten. Is er geen dossier dan kan dit zelfs een reden zijn voor een toekomstige geïnteresseerde af te zien van koop.

Wij achten het goed te bezien of een object (uiteeraard gerealiseerd onder nader te bepalen dossierplicht) überhaupt wel verkocht kan/mag worden indien er geen dossier kan worden overgedragen. Is een dossier een eis bij verkoop dan is de inzet op het waardevol aanleggen en beheren maximaal. Om te voorkomen dat er een eis wordt gesteld die in de praktijk geen of slechts beperkte waarde heeft is het zaak dat niet-nakoming op enig moment automatisch consequenties heeft. Dit is helder te motiveren. Bij uitvoering van werkzaamheden moet aan de wet worden voldaan. Het primaire belang is de veiligheid. Is hier niet aantoonbaar aan voldaan, in basis middels het dossier, dan kan dit niet zonder consequenties blijven. Dit betreft consequenties bij controle maar ook bij verkoop. Een nieuwe verkrijger moet immers voldoende garantie hebben dat hetgeen hij koopt is gerealiseerd in overeenstemming met de (op het moment van realisatie geldende) eisen.

Schematische weergave dossiervorming



Inspectiesystematiek

Huidige situatie

Bouwtoezicht behoort te controleren of een werk conform vergunning wordt gerealiseerd en voldoet aan wet- en regelgeving. Er gelden op dit moment - voor de controles van bouwtoezicht - geen uniforme eisen, die op de activiteiten zijn toegesneden, waarmee kan worden bepaald dat uit te voeren controlewerkzaamheden voldoende volledig zijn en er geen sprake van willekeur is. Er zijn diverse hulpmiddelen in de vorm van software en protocollen. Een en ander is echter niet uniform geregeld. Per gemeente wordt er nu, voor een belangrijk deel naar eigen inzicht en capaciteit, een invulling aan de taak bouwtoezicht gegeven.

Twee vragen staan centraal

- ✓ Wat moet er voor specifieke activiteiten op welke wijze worden gecontroleerd?
- ✓ Waar moeten de activiteiten aan voldoen?

Kwaliteit moet meetbaar zijn. Dit kan enkel indien de eisen waarmee de kwaliteit door bouwtoezicht wordt bepaald op voorhand helder zijn. Hiermee is het noodzaak een op voorhand bepaalde specifieke werkwijze te volgen in combinatie met een, op het type werk toegesneden, systeem. Wordt hier in voorzien dan is de basis gelegd voor kwaliteitsborging en wordt willekeur en/of onvolledigheid zoveel mogelijk uitgesloten.

De doelstelling van controle middels inspecties is het verschaffen van informatie aan belanghebbenden met als uitgangspunt dat er een getrouw beeld van de uitvoering overeenkomstig de eisen wordt verkregen.

Systeem en werkwijze

In onze ogen is het systeem leidend: het moet een gebruiker leiden en helpen in de te volgen werkwijze. De gebruiker gaat niet per werk zelf bedenken wat hij op welke manier gaat controleren en waar het aan moet voldoen. Zou die vrijheid worden geboden dan ontstaat er juist willekeur en kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de volledigheid, de criteria voor een waardeoordeel en vereiste motivering.

Een systeem kan in twee kenmerkende zaken worden verdeeld: een deel software, de motor, en een deel kennis specifiek voor de controletaak, het inspecteren. Die kennis zorgt er voor dat helder en volledig is benoemd wat er voor specifieke activiteiten op welke wijze wordt gecontroleerd, waar het aan moet voldoen, en de vereiste motivering. Dit is een bewuste keuze anders dan vanuit een softwareoplossing een grote hoeveelheid tools en informatiebronnen ontsluiten waarbij een gebruiker (inspecteur) zelf mag of moet bepalen hoe hij die toepast.

Een belangrijk aspect bij de toezichttaak is de relatie met overige relevante informatie en de communicatie. Deze aspecten zijn een onderdeel van systeem en werkwijze. Hiermee hebben inspecties automatisch een plaats binnen het bouwdoosier en zijn er mogelijkheden het overzicht te behouden, te rapporteren en informatie uit te wisselen.

De benadering die wij voorstaan is gebaseerd op ervaringen met pilot projecten, evaluaties met stakeholders, onze eigen kennis en ervaring in het verzorgen van toezicht en de ontwikkeling van software voor dit specifieke doel.

Focus

Gebaseerd op wet- en regelgeving is de primaire focus op veiligheid. Afhankelijk van de aard en omvang van activiteiten dienen er inspectiemomenten en inspectiepunten te worden bepaald.

De persoon die een inspectie uitvoert moet voldoende deskundig zijn om een waardeoordeel te kunnen geven. Opleiding en ervaring zijn maatgevend voor deskundigheid.

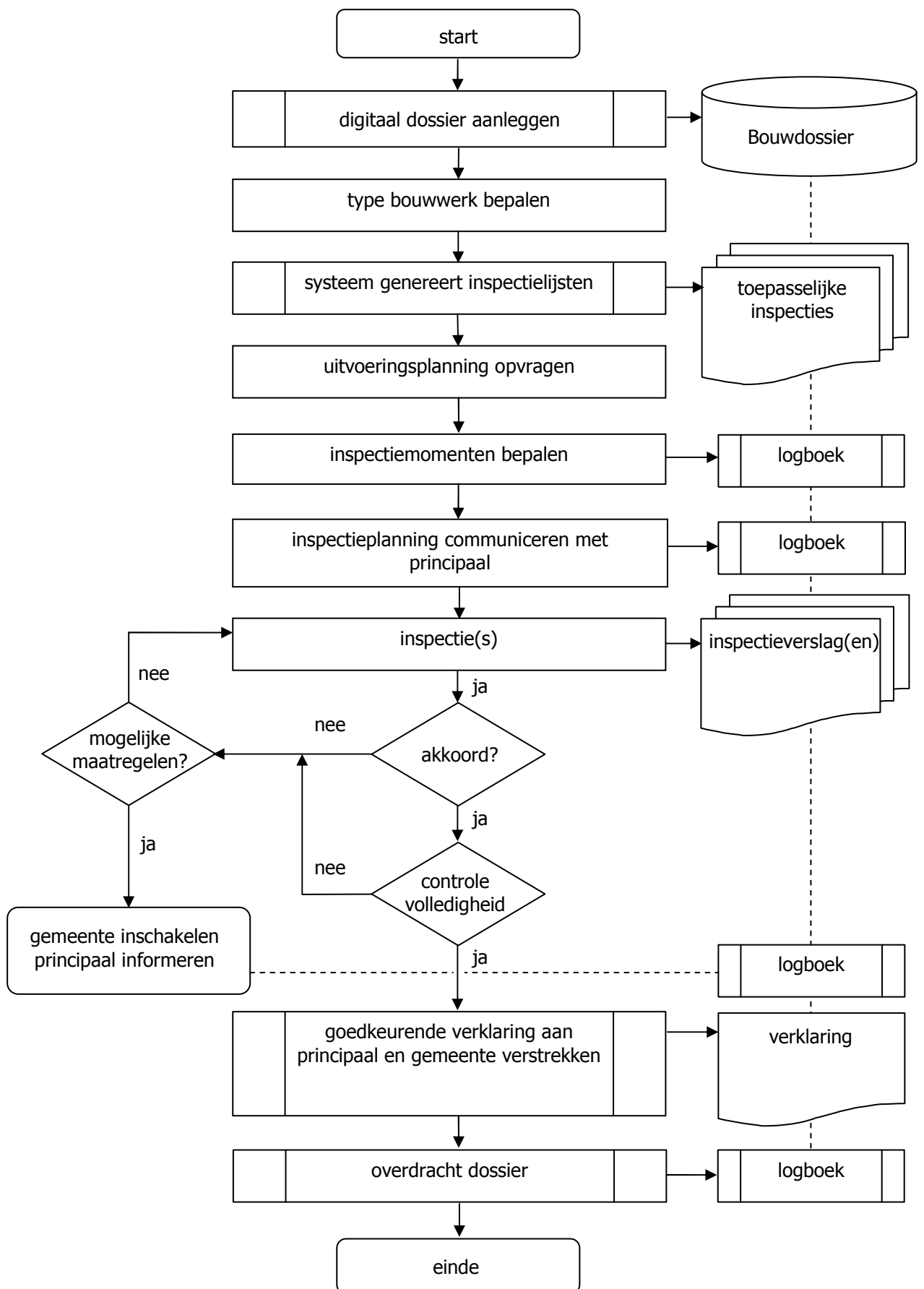
Inspecties zijn activiteit specifiek. Voor een bouwactiviteit (als voorbeeld) betekent dit dat er bij een specifiek type bouw een specifieke set inspectielijsten van toepassing is. De inspectielijsten geven de aspecten weer waar op wordt gecontroleerd, waar aan moet worden voldaan en voor welke aspecten op welke wijze er een motivatie van het waardeoordeel moet worden verstrekt. De motivatie is een onlosmakelijk onderdeel van de inspectieverslaglegging.

Inspectielijsten kunnen betrekking hebben op het totaal waar vergunning voor is verleend of specifieke onderdelen.

Inspecties zijn per definitie momentopnamen. De status kan wijzigen ook van hetgeen op enig moment akkoord is bevonden. Het is belangrijk te onderkennen dat inspecties geen volledige garantie kunnen geven over de uitvoering.

Inspecties zijn in beginsel limitatief. Zijn alle inspectiepunten op deskundige wijze beoordeeld en akkoord bevonden dan is voldoende aangetoond dat een activiteit aan de eisen van wet- en regelgeving voldoet.

Schematische weergave inspectiesystematiek



De 4 mogelijke waardeoordelen

Inspectiepunten zijn of Open (nog geen oordeel), Niet van toepassing (er wordt een standaard gebruikt en het betreffende punt is n.v.t. voor de activiteiten die worden beoordeeld), Niet akkoord of Akkoord.

Niet van toepassing

Als inspectiepunten op voorhand 100% op het werk zijn toegesneden zijn er geen punten die niet van toepassing zijn. Bij het gebruik van standaard inspectielijsten kunnen er punten zijn die voor de betreffende activiteiten niet van toepassing zijn. In voorkomend geval dienen inspectiepunten ook als zodanig te worden aangegeven.

Een inspectiepunt staat Open

Op alle punten van een toepasselijke inspectielijst moet een waardeoordeel worden gegeven. Een punt kan niet 'Open' blijven. Dit zou immers betekenen dat de inspectie op het betreffende punt (met status Open) vooralsnog niet is verricht. Zijn er onderdelen nog niet beoordeeld dan is nog niet aangetoond dat aan de eisen is voldaan.

Niet akkoord

Een inspectie is een momentopname. Het oordeel kan wijzigen. Wat nog niet akkoord is moet op enig moment de status akkoord krijgen bij een herinspectie. Blijft een akkoord uit dan is de conclusie dat niet is voldaan aan de eisen.

Akkoord

Hiermee wordt aangegeven dat voor een betreffend onderdeel van de inspectie aan de eisen is voldaan.

Uitgevoerde inspecties moeten allen bewaard blijven. In de systematiek is het logisch en praktisch een herinspectie te baseren op de meest recente inspectie. Die historie is van belang voor een efficiënte werkwijze. Met revisies op inspecties blijft de historie bewaard en is er overzicht van wat wanneer door wie op welke wijze is geïnspecteerd.

Moet er ruimte zijn voor een andere beoordeling?

Dit kan enkel met een helder "Nee" worden beantwoord. Er is geen half akkoord, grijs gebied, een "6" of "bijna goed". Iets is goed of niet. Voldoet het aan de eisen dan is het akkoord. In alle andere gevallen niet. In het uitvoeren van inspecties moeten onderdelen die nog Open staan (nog niet zijn geïnspecteerd) of vooralsnog Niet akkoord zijn op enig moment de status Akkoord krijgen. Blijft dit uit dan is niet aan de eisen voldaan.

Motivering waar nodig

Voor een waardeoordeel per inspectiepunt kunnen nadere motiveringen, onderliggende stukken en bewijsmateriaal zoals foto's van belang zijn. In welke mate is afhankelijk van een specifiek inspectiepunt en de feitelijke situatie. In de beschrijving behorende bij een inspectiepunt dienen de eisen aan de motivering te worden aangegeven. Belangrijk is dat een inspectielijst niet enkel als afvinklijst wordt gebruikt.

Goedkeurende verklaring

Zijn alle, op voorhand bepaalde, activiteit specifieke inspectiepunten op de juiste wijze deskundig gecontroleerd en bevindingen gemotiveerd met als uitkomst dat de punten die van toepassing zijn allen akkoord zijn bevonden, dan wordt een goedkeurende verklaring verstrekt. Hiermee wordt aangegeven dat het werk op een specifieke deskundige manier is gecontroleerd en er het vertrouwen is dat het aan de eisen voldoet.

Resumerend

Het woord "specifiek" komt vaak in de beschrijving voor. Wij achten het van essentieel belang dat het toezicht specifiek is en dienovereenkomstig wordt uitgevoerd. Er kan niet worden volstaan met het

keer op keer door een individu op te stellen toezichtplan waarbij het individu bepaalt wat hij op welke wijze gaat controleren, hoe hij aspecten gaat beoordelen en/of eventueel zijn oordeel gaat motiveren. Dit staat los van de tools die de inspecteur tot zijn beschikking heeft.

Wordt toch met een door een individu op te stellen toezichtplan gewerkt dan wordt feitelijk keer op keer, afhankelijk van de persoonlijke kennis en inbreng van het individu, een poging ondernomen om situatie specifiek te bepalen waar op welke manier op wordt gecontroleerd en wat de toepasselijke eisen zijn. Die werkwijze voldoet niet aan eisen en specificaties die op voorhand dienen te worden gesteld als uitgangspunt voor de kwaliteit van bouwtoezicht en daarmee de betrouwbaarheid.

Invloed certificering op taak bouwtoezicht

Wat is de invloed van producten en diensten die onder certificering worden geleverd en heeft dit zijn weerslag op de controle door bouwtoezicht?

Iedereen wordt geacht aan de wet te voldoen. Hieruit volgt dat je zou mogen aannemen dat hieraan wordt voldaan en controle feitelijk niet nodig is. Dit is een naïeve gedachte.

In lijn hiermee zou je kunnen aannemen dat met meer of volledige certificering controle overbodig is. Hiermee wordt immers aangegeven dat (al zelf) aan bepaalde eisen wordt voldaan en hier op wordt gecontroleerd. Deze gedachtelijheid leidt impliciet tot de aanname dat voor een dergelijke situatie minder of geen controle door bouwtoezicht is vereist. Ook dit is een naïeve gedachte. Ervaring leert dat ook bij bouwactiviteiten met een hoge mate van certificering controle noodzakelijk is.

Met gecertificeerde producten en diensten wordt een bepaalde kwaliteit geleverd. Hiermee wordt met een hoge mate van zekerheid aan 'bepaalde' eisen voldaan: de eisen gesteld aan de certificering. Dit geldt in beginsel voor de producten en diensten als zelfstandige componenten.

Bij bouwwerkzaamheden komen diverse producten en diensten samen. Dit maakt dat het niet enkel zaak is om op onderdelen te controleren maar op delen, systemen en overschrijdend, het geheel. Onderdelen die op onjuiste wijze zijn ontworpen en/of verwerkt zullen niet aan de eisen voldoen. Dit geldt voor alle onderdelen en hiermee dus ook voor de levering met een vorm van certificering.

Het is belangrijk te onderkennen wat de beperkingen van certificering zijn binnen de dynamiek van een proces waarbij producten en diensten gezamenlijk tot een eindproduct leiden. Die beperkingen zijn het gevolg van een grote hoeveelheid componenten van invloed op het proces. Dat zijn omstandigheden en deelprocessen die gezamenlijk keer op keer uniek zijn: wisselende locaties, bouwpartners, omgevingsfactoren, ontwerpen, bouwtechnieken, organisaties, materialiseringen enz. enz. Dit is wezenlijk anders dan een seriematige productie binnen een volledig controleerbare omgeving. Certificering kan een deel van de risico's beperken.

Bij een hoge mate van certificering kunnen controlewerkzaamheden, over het algemeen, sneller worden uitgevoerd. Certificering heeft in beginsel geen invloed op de aard en de noodzaak van controlewerkzaamheden. Hiermee wordt er niet op meer of minder punten gecontroleerd of onderscheid gemaakt in de toepasselijke controlesystematiek.

De controle bouwtoezicht dient de waarborgen en controlemechanismen, waaronder certificering, te overstijgen. Juist door onafhankelijk hiervan te oordelen is er objectieve toetsing.

Landelijk Register Omgevingsvergunningen

Het belang

De huidige systematiek voor het verlenen van omgevingsvergunningen voorziet niet in een te raadplegen register waarin de activiteiten per vergunning zijn gelijst. Per gemeente worden vergunningen nu gepubliceerd. Een vergunning kent nu geen unieke codering voor verdere communicatie, het beheer alsmede de uitwisseling van data.

Nut en noodzaak

Met een register en uniek nummer per omgevingsvergunning is het mogelijk activiteiten behorende bij een vergunning voor verschillende stakeholders eenvoudig herkenbaar te maken. Kijken wij bijvoorbeeld naar bouwactiviteiten dan is het met een dergelijke systematiek voor alle betrokken partijen direct duidelijk ten behoeve van welk werk, welke vergunning, er activiteiten worden verricht. In de communicatie over de activiteiten is dit een groot voordeel. Dit geldt voor alle stakeholders zoals: bouw- en woningtoezicht, brandweer, opdrachtgevers, adviseurs en uitvoerende partijen. De voordelen zijn evident. Eén uniek nummer per vergunning voorkomt gedoe met eigen namen, projectcoderingen, dossier-/zaaknummers e.d. Is er een uniek nummer voor een verleende vergunning dan is dit de sleutel voor een bouw-, oplever- en gebouwdossier, relevant voor de verdere levenscyclus. Dit is tevens relevant bij gestelde of nader te stellen eisen aan uitvoering, beheer, onderhoud (t/m sloop), gebruik/exploitatie, controle, toezicht en handhaving.

De doorkijk

De rol van de overheid in de vergunningverlening en controle op activiteiten wijzigt. Marktpartijen spelen hier op in en proberen tot een hogere efficiency en kwaliteit te komen. Dit raakt de communicatie en systemen waar informatie mee wordt uitgewisseld. In dit kader is het invoeren van een dergelijk register gewenst. Het maakt veel aspecten in de communicatie eenvoudiger en overzichtelijker. Er is echter een noodzaak dit aan de bron te regelen.

Hoe gaat het nu?

Aanvragen kunnen op papier of digitaal worden ingediend. Digitaal verloopt via omgevingsloket.nl. Per gemeente wordt er een zaaknummer toegekend voor de interne behandeling en communicatie met de aanvrager. Het zaaknummer wordt niet gepubliceerd bij een verstrekte vergunning of anderszins. Onduidelijk is of gemeenten zich conformeren aan één standaard gebaseerd op een unieke codering.

Niemandslaan

Bij een initiatief om op enig moment tot een aanvraag van een omgevingsvergunning te komen gaan diverse stakeholders aan het werk. Iedere partij heeft zo eigen systemen en coderingen van 'projecten'. Je kunt je afvragen of het gewenst is om in die fase al tot een standaard codering te komen. Dat zou heel logisch zijn maar tegelijkertijd ook heel ambitieus, in onze ogen te ambitieus. Het is niet realistisch om in de initiatieffase al een publiekelijk bekend nummer te gaan hanteren. Dat heeft met diverse aspecten te maken. Of een initiatiefnemer de voorbereidingen publiek kan/wil maken is uiteraard maar de vraag. In veel gevallen waarschijnlijk niet. Invoering van een unieke codering heeft in onze ogen alleen zin bij volledigheid. Die volledigheid kan (enkel) worden bewerkstelligd op het moment van vergunningverlening. De periode tot vergunningverlening hierin betrekken is dan ook minder wenselijk.

What's in a name?

Wanneer is een project een project? Gemeenten werken intern met zaaknummers maar gebruikelijk in de uitvoering is de term bouwdossier. Er worden nu plannen gemaakt voor eisen te stellen aan een opleverdossier. In de spreektaal wordt ook de naam gebouwdossier gebezigd. Welke naam er ook wordt gebruikt, al is bedacht of wellicht nog wordt bedacht, maakt feitelijk niet uit. In alle gevallen zijn eisen die hier aan kunnen of worden gesteld in eerste instantie gebaseerd op de omgevingsvergunning. Dit maakt dat de omgevingsvergunning als unieke sleutel maatgevend moet

zijn. Met die sleutel is en blijft er de vrijheid de activiteiten die met een omgevingsvergunning te maken hebben zelf een naam te geven of bij transformatie per fase de naam te wijzigen: een zaak, dossier, werk, project al dan niet onder een specifieke dossiernam.

Hoe kan dit beter?

Bij het verlenen van een vergunning dienen kenmerkende eigenschappen in het register te worden ingeschreven. Dit betreft minimaal: datum, gemeente, plaats, adres, inhoudelijke omschrijving. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verplichte en optionele (aanvullende) informatie. Is de informatie ingevoerd dan wordt een uniek nummer gegenereerd. Het nummer wordt vanaf dat moment gebruikt in de communicatie dus ook de (bestaande) publicatie bij vergunningverlening binnen een gemeente. Buiten het registeren en middels het register publiceren van een vergunning verandert er niets aan de bestaande werkwijze. Systemen per gemeente blijven ongewijzigd. Hiermee is de stap tot een dergelijk register klein. Het omgevingsloket werkt 'onderwater' reeds met een zogenaamd OLO-nummer. Hier op aansluiten is dan ook logisch. Een koppeling met andere reeds bestaande coderingen zoals bijvoorbeeld een kadastraal nummer achten wij onnodig complex en minder praktisch omdat vergunningen op meerdere kadastrale percelen betrekking kunnen hebben. Hetzelfde geldt voor postcodes of wellicht andere systemen.

Is het een taak van de overheid om een dergelijke register in te voeren?

Wij zijn van mening dat de overheid hier leidend in moet zijn. Wij zien het belang dit landelijk in te voeren. Wanneer dit aan de markt wordt overgelaten of een vrijblijvend karakter heeft/krijgt is er geen volledigheid plus kunnen er verschillende systemen (en coderingen) ontstaan. Om dat te voorkomen is het van belang dat er één systeem komt: helder en volledig.

Kan dit discussies en problemen oproepen zoals indertijd met het patiëntendossier?

Bij een duidelijke afbakening is dit in onze ogen niet het geval. Waar en hoe informatie met betrekking tot activiteiten wordt opgeslagen en wie daar toegang toe heeft of moet hebben staat feitelijk los van een openbaar register waarin de omgevingsvergunningen zijn gelijst. Het is dan ook goed hier een duidelijke knip in te maken. Het register is het register en niet meer dan dat. Alhoewel het technisch goed mogelijk is meer functionaliteiten aan een dergelijk systeem te koppelen is dit geen primair doel.

Tot slot

Met onze visie proberen wij in te spelen op de actualiteit. Wij beperken ons tot de thema's die, in onze ogen, op dit moment van belang zijn om de kans op succes zo groot mogelijk te maken.