LIGTHART advies

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Tussentijdse evaluatie proefprojecten



ir. Peter H.J. Ligthart
7-11-2016

LIGTHART advies

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 5

1.1 Leeswijzer 5

1.2 Experiment Keurmerk Garantiewoning 5

1.3 Amsterdam-Zeeburgereiland 6

1.4 Leiderdorp-Plantage 6

2 Werkwijze 7

3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen 8

3.1 Huidige praktijk 8

3.2 Stelsel van kwaliteitsborging 9

4 Beschouwde proefprojecten 11

4.1 Het experiment Keurmerk Garantiewoning 11

4.1.1 Beschrijving van het experiment 11

4.1.2 Overzicht van de projecten 12

4.2 Amsterdam-Zeeburgereiland 13

4.3 Leiderdorp-Plantage 14

5 Bevindingen 15

5.1 Werkwijze kwaliteitsborgers 15

5.1.1 Experiment Keurmerk Garantiewoning 15

Bouwgarant/PlanGarant 15

SWK/Nieman Kwaliteitsborging/Oculus 16

Woningborg 17

5.1.2 Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage 18

InterConcept 18

Woningborg 19

5.2 Gemeenten 20

Amsterdam 20

Den Haag 21

Delft 22

Eindhoven 22

Leiderdorp ... 23
Rotterdam ... 23
Sint Anthonis ... 24
5.3 Bouwers ... 25
5.4 Kopers ... 26
5.5 Opdrachtgevers en adviseurs ... 27
5.6 Verklaring ... 28
5.7 Handhaving ... 29
6 Conclusies ... 30
6.1 Realisatie van de doelstellingen ... 30
6.1.1 Leren van de samenwerking ... 30
6.1.2 Zicht krijgen op de minimumeisen die gesteld moeten worden aan instrumenten ... 30
6.1.3 Zicht krijgen op wat uitvoerende partijen moeten veranderen in hun aanpak ... 31
6.1.4 Zicht krijgen op de kwaliteit van de toegepaste instrumenten en mogelijke aanpassing ... 31
6.2 Stelsel en proefprojecten lopen door elkaar ... 31
6.3 Werkwijze waarborginstellingen aangepast ... 32
6.4 Woningen veilig en gezond ... 32
6.5 Informatie aan kopers kan beter ... 33
6.6 De lat ligt hoger ... 33
6.7 Onduidelijke rollen ... 34
6.8 Geen rol voor de opdrachtgever ... 34
6.9 Spraakverwarring over het dossier ... 34
7 Aanbevelingen ... 35
7.1 Vasthouden aan doelen ... 35
7.2 Heldere rol van de gemeente ... 35
7.3 Toezicht organiseren ... 35
7.4 Startoverleg voor vergunningaanvraag ... 35
7.5 Meer transparantie ... 36
7.6 Kennisuitwisseling gemeenten ... 36
7.7 Afwijkingen bekend maken ... 36
7.8 Heldere informatie aan opdrachtgevers en kopers borgen ... 37
7.9 Vooral doorgaan ... 37

Bijlage 1 De bouwaanvraag 38
Bijlage 2 Bronnen 40
Bijlage 3 Vragenlijst 41
Bijlage 4 Verslag bijeenkomst 24 oktober 2016 43

Samenvatting

Ingevolge de toezegging van minister Blok is een tussentijdse evaluatie gemaakt van een aantal proefprojecten: het experiment Keurmerk Garantiewoning en de pilots Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage. In deze projecten is gekeken naar de manier waarop partijen in de proefprojecten (inter)acteren, wat daaruit kan worden geleerd over instrumenten en wat dat betekent voor de bouwkwaliteit.

De evaluatie is uitgevoerd door middel van interviews met betrokken gemeenten, instrument-aanbieders, kwaliteitsborgers en een enkele bouwer. Daarnaast zijn de resultaten meegenomen van een bijeenkomst op 24 oktober 2016 over de leerpunten uit verschillende projecten.

Een belangrijke conclusie is dat, hoewel de werkwijzen van de kwaliteitsborgers verschillen, er een leereffect van alle proefprojecten uitgaat. Dat geldt zowel de gemeenten als de instrument-aanbieders, de kwaliteitsborgers en de bouwers. De werkwijze van de kwaliteitsborgers is in alle beschouwde proefprojecten aangepast naar aanleiding van de ervaringen. Met name op het gebied van constructieve veiligheid hebben de betrokken kwaliteitsborgers hun inzet geïntensiveerd. Ook bij de bouwers neemt het bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit toe.

De samenwerking tussen partijen verloopt echter niet altijd soepel, terwijl is geconstateerd dat de bereidheid van de kwaliteitsborgers om te leren groter is bij een positieve samenwerking met de gemeenten. Enkele gemeenten geven aan dat ze moeite hebben met de dubbelrol, die in de proefprojecten naar hun idee wordt gevraagd. Aan de ene kant moeten ze de kwaliteitsborgers controleren en aan de andere kant meer afstand nemen en vertrouwen op de kwaliteitsborging. Deze gemeenten nemen een controlerende rol op zich door het ontbreken van toezicht op instrumenten en kwaliteitsborgers.

Hoewel er verschillen zijn tussen gemeenten, hebben ze in gevallen van mogelijk onomkeerbare afwijkingen op het gebied van veiligheid of gezondheid interventies gepleegd, zoals dat in het huidige stelsel ook gebeurt. In enkele gevallen is de bouw tijdelijk stil gelegd en pas na herstel hervat. Opvallend is dat om die reden ook het project Leiderdorp-Plantage kort is onderbroken, maar hier op verzoek van de kwaliteitsborger. Er is door het optreden van de gemeenten en de kwaliteitsborgers ook geen reden om aan te nemen dat bij de projecten waarvoor een verklaring is of wordt afgegeven veiligheid of gezondheid in het geding is. De afwijkingen in het experiment Keurmerk Garantiewoning hebben bovendien voornamelijk betrekking op de beginperiode. Op dat moment bleken afspraken nog niet bij alle partijen voldoende bekend.

De informatie aan de opdrachtgevers en de kopers is verbeterd. Meer gemeenten informeren de aanvragers van een omgevingsvergunning zelf actief over het experiment Keurmerk Garantiewoning en de afspraken ten aanzien van de informatieverstrekking door de bouwers zijn opnieuw bevestigd. Toch is niet helemaal duidelijk of alle bouwers in het experiment dit ook daadwerkelijk doen. Op dat punt behoeft het proces verbetering.

Ten slotte beveelt de onderzoeker aan vooral door te gaan met meer proefprojecten in meer gemeenten en worden een aantal maatregelen aanbevolen om die succesvol te laten verlopen. Om aan de dubbelrol van de gemeenten tegemoet te komen zouden procesbegeleiders kunnen worden aangesteld, die de instrumenten en de kwaliteitsborgers monitoren en zo nodig interveniëren.

1 Inleiding

Ter voorbereiding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zijn en worden verschillende proefprojecten uitgevoerd. Eén groot deel van die proefprojecten wordt uitgevoerd onder het Keurmerk Garantiewoning op basis van de Crisis- en herstelwet. Daarnaast zijn er individuele initiatieven van gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven, waaronder de proefprojecten Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage.

Ingevolge de toezegging van minister Blok is een tussentijdse evaluatie gemaakt van de proefprojecten onder het Keurmerk Garantiewoning en de twee proefprojecten in Amsterdam en Leiderdorp.

1.1 Leeswijzer

Het onderzoek betreft de projecten, die in het kader van het experiment Keurmerk Garantiewoning zijn uitgevoerd aangevuld met de proefprojecten Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage. Het experiment omvat op dit moment ruim over de honderd afzonderlijke projecten, die met elkaar gemeen hebben dat het om grondgebonden woningen gaat, maar uiteenlopen in omvang. In dit rapport zijn vooral de leerpunten uit deze drie proefprojecten beschreven.

In hoofdstuk 2 is aangegeven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Om een goede vergelijking te kunnen maken zijn de hoofdlijnen van de huidige praktijk en van het stelsel als voorzien in het voorstel voor de wet kwaliteitsborging voor het bouwen in hoofdstuk 3 kort toegelicht. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de proefprojecten, waarbij het experiment Keurmerk Garantiewoning, dat uit ruim honderd bouwprojecten bestaat, als één project is beschouwd.

De bevindingen van de onderzoeker zijn uitgebreid vermeld in hoofdstuk 5, waarbij met name is gekeken naar de verschillende partijen in het proces. Aan het einde van het hoofdstuk zijn er twee onderwerpen (5.6 Verklaring en 5.7 Handhaving) apart uitgelicht.

Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies die de onderzoeker trekt uit zijn bevindingen en hoofdstuk 7 ten slotte bevat een aantal aanbevelingen voor proefprojecten in het vervolg.

In bijlage 1 is een eerder gemaakte strip opgenomen, die aangeeft hoe het proces van de vergunningaanvraag tot gereedmelding in het nieuwe stelsel verloopt. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geraadpleegde bronnen en de geïnterviewde personen. De bij de interviews gebruikte vragenlijst is opgenomen in bijlage 3 en in bijlage 4 vindt de lezer het verslag van de bijeenkomst over de leerpunten uit de proefprojecten van 24 oktober 2016.

Het woord experiment blijkt verwarring te geven. In andere projecten wordt het woord pilot gebruikt. In dit rapport worden beide samengevat onder de term proefproject. Waar expliciet het experiment Keurmerk Garantiewoning wordt bedoeld is wel het woord experiment gebruikt.

1.2 Experiment[1] Keurmerk Garantiewoning

Op 20 september 2014 is op basis van een het Uitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet het experiment Keurmerk Garantiewoning gestart. Het betreft grondgebonden nieuwbouw

[1] De term experiment heeft betrekking op de experimenteerbepaling in de Crisis- en herstelwet

koopwoningen in de gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis. Grondgebonden woningen, die in die gemeenten worden gebouwd en die vallen onder de kwaliteitsborging zoals georganiseerd door de waarborginstellingen Bouwgarant, SWK en Woningborg, worden in het kader van de vergunningverlening niet meer preventief door de gemeente getoetst aan het Bouwbesluit 2012. De toetsing van de bouwplannen en het toezicht op de naleving tijdens de bouw wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de genoemde waarborginstellingen.

Doel van het experiment is het testen van de waarborginstrumenten voor kwaliteitsborging, het verkrijgen van zicht op de minimumeisen voor instrumenten en het leren over lokale samenwerking tussen kwaliteitsborger, aannemer en gemeente. Er zijn drie organisaties, die hun instrumenten in het experiment testen: Woningborg, Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (SWK) en Bouwgarant. Het experiment past in de voorbereiding van de marktpartijen op de inwerkingtreding van het voorziene wettelijke stelsel voor kwaliteitsborging.

1.3 Amsterdam-Zeeburgereiland

Dit proefproject is een initiatief van De Alliantie (opdrachtgever/ontwikkelaar) en Amsterdam Stadsdeel Oost (vergunningverlener), waarbij InterConcept als kwaliteitsborger is betrokken. Het totale proefproject omvat enkele honderden woningen (appartementen), waarvan de bouw van drie bouwblokken namens het Instituut voor Bouwkwaliteit gedurende de periode van voorjaar 2015 tot voorjaar 2016 is gevolgd.

Dit proefproject voorziet in een duidelijke rol voor de gemeente als vergunningverlener. In het kader van het leerproces kijkt de gemeente op afstand mee, zowel in toetsing als in toezicht. Overigens is het project in zijn volle breedte veel meer dan alleen private kwaliteitsborging. Omdat ook procesafspraken zijn gemaakt over welstand en bestemmingsplan past het als experiment ‘Eenvoudig beter’ in het kader van de nieuwe Omgevingswet.

1.4 Leiderdorp-Plantage

Bohemen BV – Ruimte in Ontwikkeling en de gemeente Leiderdorp hebben, voor de realisatie van de 22 woningen, een proefproject private kwaliteitsborging uitgevoerd. Woningborg controleerde daarbij als kwaliteitsborger naast het voldoen aan het Bouwbesluit ook de eisen van goed en deugdelijk werk als onderdeel van het door Woningborg af te geven garantiecertificaat. Het project is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Livingstone.

De ontwikkeling van gebied de Plantage in de gemeente Leiderdorp is door het Instituut voor Bouwkwaliteit in de periode van maart 2015 tot mei 2016 als proefproject gevolgd om in het kader van de ontwikkeling van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen ervaring op te doen met en lessen te leren van de inzet van een private kwaliteitsborger.

2 Werkwijze

Deze rapportage is opgesteld op basis van beschikbare bronnen[2] waaronder de (concept-) rapportages van de proefprojecten Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage en interviews met betrokken gemeenten, instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers en bouwbedrijven.

De meeste interviews zijn gehouden aan de hand van een vragenlijst[3], zodat dezelfde onderwerpen in alle gesprekken aan de orde kwamen. Op verzoek is de vragenlijst een aantal maal vooraf toegestuurd, zodat de geïnterviewde zich kon voorbereiden op het gesprek. De vragen zijn gegroepeerd per groep stakeholders: gemeenten, kwaliteitsborgers/instrumentaanbieders, bouwers en kopers. In eerste instantie zijn aan de geïnterviewden die vragen voorgelegd, die waren bedoeld voor de groep waartoe zij behoren. Vervolgens zijn aan elk van de geïnterviewden ook de vragen voor de andere groepen voorgelegd. Daarbij is de vraag gesteld welke antwoorden zij verwachten, dat de andere groepen zouden geven. Waar er tegenstrijdigheden leken te bestaan tussen antwoorden van verschillende partijen of met bevindingen in rapportages zijn aanvullende vragen gesteld om meer duidelijkheid te krijgen.

Van elk van de interviews is een kort verslag gemaakt, dat aan de geïnterviewden is voorgelegd. De opmerkingen, correcties en aanvullingen van de geïnterviewden daarop zijn onverkort overgenomen in de verslagen. Deze verslagen vormen de basis voor met name hoofdstukken 5 tot en met 7 van deze rapportage.

Op 24 oktober 2016 is bovendien een bijeenkomst georganiseerd, waarbij verschillende bij proefprojecten betrokken gemeenten, instrumentaanbieders, kwaliteitsborgers, bouwers en enkele opdrachtgevers[4] met elkaar hebben gesproken over de leerpunten uit de proefprojecten en de leerdoelen voor toekomstige proefprojecten. Van de bijeenkomst is door iBK een verslag gemaakt[5]. De inbreng van de deelnemers van die bijeenkomst is gebruikt bij de samenstelling van dit rapport.

[2] De gebruikte bronnen zijn vermeld in bijlage 2
[3] De complete vragenlijst is opgenomen in bijlage 3
[4] De deelnemers zijn vermeld in bijlage 4
[5] Het verslag is opgenomen in bijlage 4

3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

3.1 Huidige praktijk

In de huidige praktijk dient de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen ('bouwvergunning') vooraf aan de gemeente bekend te maken wat hij wil gaan (laten) bouwen en dient hij aan de gemeente aannemelijk te maken, dat het te bouwen bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften. De gemeente toetst het bouwplan aan het Bouwbesluit en beoordeelt of het ingediende plan daadwerkelijk voldoet. Als ook aan redelijke eisen van welstand is voldaan en het bouwplan past binnen het bestemmingsplan, verleent de gemeente de omgevingsvergunning. Het getoetste bouwplan is onderdeel van die vergunning.

Vanaf het moment dat de bouw van start gaat ziet de gemeente erop toe dat overeenkomstig de vergunning wordt gebouwd. Elke relevante wijziging in het bouwplan na vergunningverlening dient de vergunninghouder voor te leggen aan de gemeente. In de praktijk gebeurt het niet altijd, dat een wijziging wordt voorgelegd, waardoor veel bouwwerken uiteindelijk afwijken van de vergunning.

Wanneer de bouw gereed is, levert de bouwer het bouwproject op aan de opdrachtgever en meldt de vergunninghouder het werk gereed bij de gemeente. Vanaf dat moment mag het bouwwerk in gebruik worden genomen.

Het toetsen van bouwplannen door de gemeente onttrekt zich aan het zicht van de opdrachtgever/vergunningaanvrager en het is voor hem dus onduidelijk in welke mate zijn bouwplan is getoetst. Er is bij het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht vaak onvoldoende capaciteit om alle bouwwerken volledig te kunnen volgen en dat leidt tot keuzes. Gemeenten kijken in de huidige situatie niet altijd naar alle aspecten van de bouwkwaliteit, maar beperken zij zich tot de toetsing van de gemeentelijke prioriteiten zoals constructieve veiligheid en brandveiligheid. Het gevolg is, dat op veel bouwwerken en zeker waar het gaat om minder risicovolle projecten, zoals grondgebonden woningen, weinig tot geen toezicht wordt uitgeoefend.

De vergunninghouder kan dan ook geen rechten ontlenen aan de toets anders dan dat hij bij een positieve beoordeling mag bouwen. Dat wil zeggen, dat hij verantwoordelijk is en blijft voor het voldoen van het bouwplan en het te bouwen bouwwerk aan de bouwvoorschriften. Na de vergunningverlening geconstateerde afwijkingen van de vergunning zal vergunninghouder als eigenaar in de regel moeten herstellen. In veel gevallen is er voor de eigenaar dan niet of nauwelijks meer verhaal mogelijk.

Tegelijkertijd is in het stelsel bij bouwers de neiging ontstaan om te leunen op de goedkeuring door de gemeente en minder eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de bouwkwaliteit. Beide situaties maken dat het stelsel niet optimaal functioneert.

Voor de opdrachtgever of de koper van een nieuwbouwwoning is het onduidelijk wie er verantwoordelijk is als er iets mis gaat. Hij kan de gemeente niet aanspreken op eventuele fouten bij het toetsen en de aannemer is na oplevering nog slechts beperkt aansprakelijk. Als hij bovendien vergunninghouder is, ligt de verantwoordelijkheid tegenover de gemeente geheel bij hemzelf.

Deze onduidelijke situatie is voor minister Blok aanleiding om een wetsvoorstel voor kwaliteitsborging in de bouw in te dienen bij de Tweede Kamer, waarin het stelsel van bouwtoezicht wordt gewijzigd en de positie van de opdrachtgever en de koper wordt verbeterd.

3.2 Stelsel van kwaliteitsborging

Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van het stelsel van vergunningverlening en toezicht op de bouw, en op het verbeteren van de juridische positie van de opdrachtgever of koper in een bouwproject. Dat laatste aspect speelt niet of nauwelijks een rol in het experiment en blijft hier buiten beschouwing.

Met het wetsvoorstel verschuift het moment van beoordelen of een bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften van de planfase naar de opleverfase. De vergunningaanvrager toont niet vooraf aan dat het bouwwerk zal gaan voldoen, maar doet dat als vergunninghouder pas bij de gereedmelding. De vergunninghouder moet daarvoor gebruik maken van de diensten van een onafhankelijke kwaliteitsborger, die het werk gedurende de planvorming, maar in elk geval tijdens de uitvoering beoordeelt. Als de kwaliteitsborger op grond daarvan van oordeel is dat het bouwwerk voldoet, verstrekt hij een verklaring waarin hij zijn conclusie bevestigt.

Die verklaring is voor de gemeente als bevoegd gezag het bewijs, dat aan de bouwvoorschriften is voldaan en dat de woning in gebruik kan worden genomen. Behalve de verklaring dient de vergunninghouder ook tekeningen en berekeningen behorende bij het bouwwerk, zoals het is gerealiseerd (‘as-built’), bij de gemeente in te dienen. Dat in te dienen dossier is beperkt tot die documenten, die de gemeente nodig heeft voor de taak als bevoegd gezag voor bestaande bouw. In het ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen[6] is aangegeven welke documenten moeten worden ingediend.

De kwaliteitsborger moet voldoen aan strikte wettelijke eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid. Die eisen zijn beschreven in een instrument. Een instrument is de gedocumenteerde wijze waarop de kwaliteitsborger tot zijn oordeel komt. De aanbieder van een instrument ziet erop toe dat de kwaliteitsborger zijn werk naar behoren en in overeenstemming met het instrument uitvoert. In het experiment zijn Woningborg, SWK en Bouwgarant[7] voorzien als instrumentaanbieders. Woningborg treedt ook op als kwaliteitsborger, terwijl SWK en Bouwgarant daarvoor gebruik maken van derden.

In het nieuwe stelsel ziet een op te richten overheidsorganisatie toe op het functioneren van het stelsel. In het wetsvoorstel wordt die omschreven als de toelatingsorganisatie. De toelatings-organisatie publiceert bovendien welke instrumenten zijn toegelaten om te worden toegepast en welke kwaliteitsborgers gekwalificeerd zijn om als zodanig op te treden. In bijlage 1 is in een stripverhaal het nieuwe stelsel verbeeld.

Vooralsnog zal het beoogde stelsel van start gaan met bouwwerken met beperkte gevolgen bij falen. Deze gevolgklasse 1 omvat onder andere grondgebonden woningen, kleine industriegebouwen en

[6] Algemene Maatregel van Bestuur bij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, concept ter consultatie gepubliceerd op 18 juli 2016 op www.internetconsultatie.nl.

[7] Bouwgarant blijkt volgens het wetsvoorstel geen instrumentaanbieder, omdat Bouwgarant geen werkwijze voorschrijft en niet toeziet op de kwaliteitsborger. Zie paragraaf 5.1.1.

fiets- en voetgangersbruggen. De woningen, die zijn opgenomen in het experiment Keurmerk Garantiewoning en in het proefproject Leiderdorp-Plantage, vallen volgens de definitie in het ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen[8] in die gevolgklasse. De woongebouwen in het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland vallen onder gevolgklasse 2.

[8] Artikel 1.35 van de Algemene Maatregel van Bestuur bij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, concept ter consultatie gepubliceerd op 18 juli 2016 op www.internetconsultatie.nl.

4 Beschouwde proefprojecten

4.1 Het experiment Keurmerk Garantiewoning

Het experiment omvat inmiddels een groot aantal projecten met drie verschillende instrumenten in vijf verschillende gemeenten en met een groot aantal grote en kleine bouwbedrijven. Op de werkwijze van de kwaliteitsborgers met de verschillende instrumenten en de rollen van de gemeenten in het experiment wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.1 een toelichting gegeven op het experiment. In paragraaf 4.2 wordt een kwantitatief overzicht gegeven van de projecten die inmiddels zijn uitgevoerd c.q. in uitvoering zijn.

4.1.1 Beschrijving van het experiment

Het experiment Keurmerk Garantiewoning komt voort uit de vraag van marktpartijen om ervaring op te doen met het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging en ieders rol daarin. Uit een eerder proefproject van Woningborg met een aantal woningbouwprojecten van verschillende bouwbedrijven in verschillende gemeenten[9] bleek al dat er veel overlap was tussen de werkwijze van de gemeente en die van Woningborg als waarborginstelling.

In het experiment worden het bouwplan en de uitvoering ervan gecontroleerd door (of namens) een van de drie deelnemende waarborginstellingen. Dat is een wettelijke verplichting op grond van de Crisis- en herstelwet. Als de waarborginstellingen fouten constateren, dan wijzen zij de aannemer hierop. Als de aannemer de fout niet herstelt, dan krijgt hij bij de oplevering geen goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger en kan de woning niet gereed worden gemeld bij de gemeente.

Dit is een uitbreiding van de huidige praktijk, waarbij de controle van de gemeente zich primair concentreert op het toetsen van de bouwplannen op papier. Toetsen in de praktijk komt in het bestaande stelsel in veel gemeenten niet of beperkt voor bij projecten met een beperkt risico, zoals grondgebonden woningen.

Aangezien de gemeente ook binnen het experiment nog steeds bevoegd gezag is, kijkt de gemeente over de schouder van de kwaliteitsborger mee hoe de controles verlopen. Als de gemeente van mening is dat de kwaliteitsborger iets mist, waarschuwt de gemeente de kwaliteitsborger. Die corrigeert zo nodig zijn werk en kijkt met de instrumentaanbieder welke aanpassingen er moeten worden doorgevoerd in zijn werkwijze, zodat stapsgewijs verbeteringen in het instrument voor kwaliteitsborging plaatsvinden. Als de waarschuwing van de gemeente ook het bouwwerk zelf betreft, informeert de kwaliteitsborger de aannemer, die de noodzakelijke herstelmaatregelen uitvoert. De kwaliteitsborger ziet op de uitvoering van de herstelmaatregelen. Deze schaduwcontrole door de gemeente zorgt er mede voor dat de woningen, die worden opgeleverd, veilig en deugdelijk zijn.

Voorwaarde voor deelname aan het experiment is dat de woningen vallen onder het waarborg- en garantiestelsel van de Stichting Garantiewoning voor nieuwbouwwoningen van Bouwgarant, SWK of Woningborg. Aannemers die aan een garantieregeling deelnemen verklaren van tevoren, dat zij aan de bouwvoorschriften zullen voldoen. De waarborginstellingen geven vooraf aan of een bouwplan voor de garantie wordt geaccepteerd. Op de woningen van deze aannemers rust een afbouwgarantie

[9] Evaluatie gedelegeerd bouwtoezicht, Woningborg februari 2013

en een garantie tegen optredende gebreken. Mocht de aannemer deze garantie onverhoopt niet na kunnen komen, dan is er als vangnet een waarborgregeling die ervoor zorgt dat gebreken alsnog zonder tussenkomst van de aannemer kosteloos worden hersteld.

4.1.2 Overzicht van de projecten

Het experiment is beperkt tot grondgebonden woningen die worden gebouwd onder het Keurmerk Garantiewoning. Het experiment loopt nu ruim twee jaar. Inmiddels vallen 130 bouwprojecten in het experiment met in totaal 1.716 woningen. Het grootste aantal woningen wordt gebouwd in Den Haag (918), gevolgd door Rotterdam (381), Delft (339), Eindhoven (44) en Sint Anthonis (34). Meer dan 320 woningen zijn inmiddels opgeleverd, het grootste gedeelte in Den Haag.

Een overzicht van de stand van zaken medio oktober 2016 is in onderstaande tabel opgenomen.

		Delft	Den Haag	Eindhoven	Rotterdam	Sint Anthonis	Totaal
Bouwgarant	Proj.	3	0	9	4	19	35
	Won.	36	0	32	4	34	106
	Opgelev.[10]						
SWK	Proj.	3	12	0	7	0	22
	Won.	56	323	0	173	0	552
	Opgelev.	0	94	0	0	0	94
Woningborg	Proj.	14	44	1	14	0	73
	Won.	247	595	12	204	0	1058
	Opgelev.	92	109	0	25	0	226
Totaal	Proj.	20	56	10	25	19	130
	Won.	339	918	44	381	34	1716
	Opgelev.	92	203	0	25	0	320

De omvang van de projecten varieert sterk. Bouwgarant heeft vooral veel losse kavels en twee-onder-een-kappers als project, terwijl de gemiddelde projectgrootte bij SWK en Woningborg substantieel groter is. Ongeveer 60% van de woningen in het experiment wordt gebouwd met een waarborgcertificaat van Woningborg, 34% bij SWK en 6% Bouwgarant.

Wat verder opvalt is dat Woningborg en SWK geen projecten hebben in Sint Anthonis, terwijl Bouwgarant (nog) afwezig is in Den Haag en weinig projecten uitvoert in Rotterdam.

[10] Van PlanGarant (Bouwgarant) is geen opgave van het aantal opgeleverde woningen ontvangen

4.2 Amsterdam-Zeeburgereiland[11]

Dit proefproject voorziet in een duidelijke rol voor de gemeente als vergunningverlener. In het kader van het leerproces kijkt de gemeente op afstand mee, zowel in toetsing als in toezicht. Overigens is het project in zijn volle breedte veel meer dan alleen private kwaliteitsborging. Omdat ook procesafspraken zijn gemaakt over welstand en bestemmingsplan past het ook als proefproject 'Eenvoudig beter' in het kader van de nieuwe Omgevingswet.

Eén van de belangrijkste leerpunten van het proefproject tot nu toe is dat partijen moeten wennen aan de nieuwe rollen. De rol van de uitvoerder van het bouwbedrijf is daarin misschien wel de meest cruciale. Uit het proefproject blijkt dat een actieve rol van de uitvoerder nodig is om kwaliteitsborging soepel en effectief te laten verlopen. Dat betreft het bewustzijn van de eigen rol bij het realiseren van bouwkwaliteit, maar ook de bereidheid om je kwetsbaar op te stellen door gelegenheid te geven voor controle door de kwaliteitsborger. Het gevolgde project laat ook zien dat uitvoerders groeien in die rol. Stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam laat weten dat de kwaliteitsborging in het nog doorlopende project op dat punt nog steeds een positieve ontwikkeling te zien geeft.

Niet alles is vlekkeloos verlopen en dat mag in een proefproject; het gaat om een voor alle partijen nieuwe situatie en die is immers bedoeld om ervan te leren. Het maken van fouten heeft wel grenzen en door adequaat optreden van de gemeente tijdens het toezicht op die momenten, dat het project daarom vroeg, is voorkomen dat fouten zouden leiden tot gebreken. Kwaliteitsborger en bouwers hebben daaruit geleerd, dat zij op een aantal punten scherper moeten zijn en duidelijker moeten optreden. Voor de toekomstige situatie onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, waarbij de rol van het bevoegd gezag nog wat verder naar de achtergrond gaat, moet dat leerproces gestimuleerd worden en blijven en moet helder zijn wanneer en hoe de kwaliteitsborger aan de noodrem kan en moet trekken.

Conclusie op hoofdlijnen is dat de gekozen procesaanpak waarbij de opdrachtgever zelf zorgdraagt voor de kwaliteitsborging zonder meer succesvol te noemen is. Het gehele project zal jaren eerder dan voorzien zijn gerealiseerd. Dat is voor De Alliantie een belangrijk winstpunt, maar ook voor de gemeente betekent het dat een groot project in crisistijd kon worden opgepakt. De tijdwinst is mede het gevolg van een efficiënter ontwerpproces door de inzet van de kwaliteitsborger.

[11] Uit Samenvatting rapportage Zeeburgereiland

4.3 Leiderdorp-Plantage[12]

Het proefproject Leiderdorp-Plantage is in meer opzichten een bijzonder project. Er is hier geen sprake van een traditionele uitvoering. Het gaat om een project van aanvankelijk 23 koopwoningen, die als één vergunning zijn aangevraagd, maar die individueel op maat zijn gebouwd. Daartoe zijn in eerste instantie vier basistypen vergund op basis van een bouwplantoets op hoofdlijnen door Woningborg. Vervolgens zijn revisievergunningen aangevraagd per individuele woning inclusief alle kopersopties. De revisievergunningen zijn afgegeven op basis van een volledige toetsing door Woningborg.

Bij de uitvoering is gebruik gemaakt van een planningssysteem, genaamd KYP[13] ('Keep Your Promise'), dat er zou moeten bijdragen dat de uitvoerende projectpartners de werkzaamheden op elkaar zouden afstemmen. Aldus zou zonder uitvoerder kunnen worden gebouwd.

Het proefproject kenmerkt zich verder door veel betrokken partijen. Bohemen is als ontwikkelaar opdrachtgever van Livingstone. Livingstone is verantwoordelijk voor de uitvoering, maar de uitvoering gebeurt feitelijk door een Livingstone-dealer en een aantal onderaannemers. De kopers hebben een belangrijke invloed op het plan vanwege de ruimte, die ze krijgen om opties individueel te kiezen. Daardoor zijn bijna alle 22 gerealiseerde woningen verschillend van elkaar.

De doelstelling van het proefproject was antwoord te krijgen op een aantal vragen, zoals de samenwerking tussen bevoegd gezag, de kwaliteitsborger en de opdrachtgever en de doelmatigheid van het planningsprogramma KYP bij de kwaliteitsborging.

Veel van de uitvoerende projectpartners waren nieuw voor elkaar en de onbekendheid van deze partijen met de nieuwe werkwijze bleek van invloed op het proces. Van Woningborg werd meer verwacht, dan Woningborg als kwaliteitsborger kon en wilde leveren. Bohemen wilde het toetsingsproces versnellen en zo eerder een vergunning verkrijgen. Daarnaast verwachte Bohemen een kwalitatief hoogwaardiger product. Dat eerste is ten dele gelukt. De ambitie om binnen drie weken en vergunning te verkrijgen bleek echter onhaalbaar, omdat er sprake was van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uitgebreide procedure).

Woningborg heeft een aantal maal stevig op de rem moeten trappen en zelfs een keer moeten dreigen met een handhavingsverzoek aan de gemeente. Er is halverwege de uitvoering een time-out ingelast om de geconstateerde afwijkingen te herstellen en afspraken te maken voor het vervolg. Het werken zonder uitvoerder bleek onvoldoende kwaliteitsgaranties te bieden.

Ondanks of wellicht juist dankzij de interventies zijn partijen over het algemeen tevreden met de resultaten van het proefproject. Leiderdorp stelt vast dat toetsing en toezicht op de bouw door de kwaliteitsborger intensiever was dan de gemeente gebruikelijk toepast. De belangrijkste conclusie is dat de kwaliteitsborging door een private partij een toegevoegde waarde heeft en leidt tot scherper toezicht, meer kwaliteit en versnelling van procedures. Tegelijkertijd wordt gesteld, dat een heldere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden noodzakelijk zijn om de kwaliteitsborger in staat te stellen zijn rol te vervullen.

[12] Gebaseerd op concept-rapportage proefproject Leiderdorp-Plantage, versie 4 juli 2016
[13] Zie www.kyp.nl

5 Bevindingen

5.1 Werkwijze kwaliteitsborgers

Omdat binnen het experiment Keurmerk Garantiewoning drie waarborginstellingen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitsborging op basis van hetzelfde werkplan wordt in paragraaf 5.1.1 eerst ingegaan op de werkwijze van de kwaliteitsborgers in de proefprojecten die onder het experiment vallen. In paragraaf 5.1.2 wordt de werkwijze van de kwaliteitsborgers in de op zichzelf staande proefprojecten Leiderdorp-Plantage en Amsterdam-Zeeburgereiland nader beschouwd.

5.1.1 Experiment Keurmerk Garantiewoning

De werkwijze van de waarborginstellingen, Bouwgarant, SWK en Woningborg, in het experiment Keurmerk Garantiewoning verschilt op wezenlijke punten van elkaar. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze alle drie de werkwijze, die ze eerder hanteerden in het kader van de garantieregeling, hebben aangepast op de ontwikkeling van het nieuwe stelsel. Voor alle drie geldt dat die ontwikkeling van hun werkwijze nog gaande is. Dat is onder andere zichtbaar in de inzet van digitale hulpmiddelen. Tegelijkertijd valt op dat de waarborginstellingen dicht bij hun oorspronkelijke uitgangspunten blijven. Zo heeft Woningborg de bestaande werkwijze van technische toetsing en toezicht op de bouw verder ontwikkeld, terwijl SWK nog steeds de focus legt op het eigen kwaliteitssysteem van de aangesloten bouwbedrijven.

Een algemene klacht van de betrokken gemeenten over alle waarborginstellingen was dat er onvoldoende aandacht was voor constructieve veiligheid. De waarborginstellingen Woningborg en SWK waren gewend zich meer te richten op de klachten, die zij op grond van de waarborgregeling ontvingen van kopers van de nieuwbouwwoningen. Die klachten hebben vaak betrekking op afbouw en afwerking van de woningen en op comfort, zoals geluidwering. De gemeente Delft tekent daarbij aan, dat dit al bekend was voor de start van het experiment.

Tegelijkertijd melden alle gemeenten, dat op dat punt de waarborginstellingen hun werkwijze hebben verbeterd. Dat bevestigt ook Nieman Kwaliteitsborging, kwaliteitsborger namens SWK. Voorheen gebeurde de beoordeling op basis van de constructeur van de bouwer; nu wordt de constructie beoordeeld door een onafhankelijke toetsend constructeur.

Een andere klacht van met name Den Haag en Rotterdam was, dat er in hun ogen onvoldoende informatie wordt verstrekt door de waarborginstellingen. Ze kunnen daardoor het proces onvoldoende volgen en zien onvoldoende bewijs, dat een bouwwerk daadwerkelijk voldoet. De waarborginstellingen ervaren die informatiebehoefte als overdreven en stellen unaniem, dat er zelden of nooit een reactie komt op de verstrekte informatie en dat er van de zijde van de gemeenten geen informatie wordt gedeeld. Een uitzondering maken de gemeenten voor PlanGarant, dat alle stukken via een online platform met de gemeenten deelt.

Bouwgarant/PlanGarant[14]

Bouwgarant beperkt zich in het experiment tot het beheer van het keurmerk ten behoeve van de garantieverzekering en laat het toetsen en het houden van toezicht volledig over aan PlanGarant. Die

[14] PlanGarant is een private organisatie die zich richt op bouwplantoetsing en toezicht op de bouw en in het experiment als kwaliteitsborger werkt op voordracht van Bouwgarant

scheiding is een bewuste keuze van Bouwgarant. PlanGarant is in feite dus de kwaliteitsborger als bedoeld in het wetsvoorstel. PlanGarant staat de werkwijze volgens de TIS[15]-systematiek voor, maar is niet als zodanig erkend[16]. De huidige werkwijze van PlanGarant komt ook niet geheel overeen met de TIS-regeling.

Alle contacten met de gemeenten en de bouwers aangaande het experiment verlopen via PlanGarant. De werkwijze van PlanGarant lijkt waar het gaat om de controlemomenten erg op de werkwijze zoals de gemeenten die hanteren en dat valt over het algemeen goed bij de gemeenten.

Er is echter nog geen sprake van een echt instrument. Bouwgarant schrijft geen werkwijze voor en is dus ook geen instrumentaanbieder. Daardoor is er geen toezicht op het werk van PlanGarant, zoals een instrumentaanbieder dat volgens de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zou moeten organiseren. Bouwgarant stelt kwaliteitsborging wel als voorwaarde voor het accepteren van de woningen voor garantie binnen het experiment en zelfs bij bepaalde projecten buiten het experiment (appartementen).

PlanGarant heeft de werkwijze geleidelijk aangepast door zo vroeg mogelijk in het project te stappen. De gemeenten, waar PlanGarant actief is, dragen eraan bij dat die werkwijze mogelijk is, door de vergunningaanvrager bij het eerste contact al op kwaliteitsborging te wijzen en er in concrete gevallen, met name Delft en Sint Anthonis, op aan te sturen. PlanGarant zegt daar zelf over dat die aanpak vooral goed werkt bij kleine projecten.

PlanGarant controleert tamelijk intensief. Het aantal bouwplaatsinspecties door PlanGarant is (veel) groter dan de gemeenten uitvoeren. Dat maakt de kwaliteitsborging relatief duur en het aantal benodigde kwaliteitsborgers groot. PlanGarant vraagt daarom de bouwer en/of de architect een actievere rol te spelen bij het aanleveren van informatie op basis waarvan PlanGarant kan beoordelen of aan de voorschriften wordt voldaan. De praktijk leert dat de bouwbedrijven dan ook zelf beter gaan controleren.

SWK/Nieman Kwaliteitsborging/Oculus

SWK gaat voor de waarborg in eerste instantie uit van het kwaliteitssysteem van de aannemer. Dat heeft in het kader van de waarborg altijd goed gefunctioneerd, omdat bij SWK vooral grote bouwbedrijven zijn aangesloten, die geacht worden hun kwaliteitssysteem op basis van ISO 9001-certificering op orde te hebben.

SWK stelt eisen aan het kwaliteitssysteem en houdt daar in de rol van auditor toezicht op. SWK is dus nadrukkelijk instrumentaanbieder en geen kwaliteitsborger. De rol van kwaliteitsborger in het experiment lag aanvankelijk nog uitsluitend bij de aannemer zelf. In het experiment bleek echter dat die werkwijze wel voldoet voor de waarborgregeling, maar onvoldoende borging biedt voor het voldoen aan de bouwvoorschriften. Toen bovendien duidelijk werd, dat de kwaliteitsborger een onafhankelijke positie zou moeten innemen ten opzichte van het te beoordelen bouwwerk heeft SWK die werkwijze aangepast. Sinds enige maanden werkt SWK nu met onafhankelijke externe

[15] TIS staat voor Technical Inspection Service. Met deze werkwijze is veel ervaring in onder andere België en Frankrijk en is in Nederland geïntroduceerd door ProRail en Allianz in het kader van de Verborgen Gebreken Verzekering. In Nederland is deze werkwijze vooral toegepast bij infrastructurele werken.

[16] Erkenningsreglement Technical Inspection Service, zie www.skgikob.nl

kwaliteitsborgers. Daarvoor wordt samengewerkt met Nieman Kwaliteitsborging en Oculus. De bouwbedrijven houden daarbij een belangrijke rol en werken met een eigen interne kwaliteitsborger.

De contacten met de gemeenten over de projecten zouden volgens SWK dan ook via deze twee partijen moeten verlopen. Dat is eind september afgesproken tussen SWK en de gemeenten. De gemeente Den Haag merkt daarover op, dat men nog niets merkt van deze aanpassing van de werkwijze. Dat strookt met de opmerking van Nieman Kwaliteitsborging, dat zij tot op heden rapporteren aan SWK en niet aan de gemeente. De afspraken zijn klaarblijkelijk nog niet geëffectueerd.

Den Haag heeft de indruk dat de werkwijze van SWK te veel is gericht op het samenstellen van een opleverdossier. Den Haag bedoelt daarmee, dat er op papier wordt vastgelegd dat een onderdeel voldoet, maar niet wordt onderbouwd op grond waarvan die beoordeling wordt gedaan. De angst bestaat dat het bij een “papieren tijger” blijft. De suggestie, die van die opmerking uitgaat, is dat het bouwwerk op papier wel klopt, maar dat dat geen bewijs is dat het in werkelijkheid voldoet.

Nieman Kwaliteitsborging bevestigt, dat er veel aandacht is voor dossiervorming. Het komt regelmatig voor dat afwijkingen, zoals paalmisstanden, wel door de bouwer zijn gesignaleerd en met in dit geval de constructeur zijn overlegd en opgelost, maar dat de stukken daarvan niet in het dossier zijn terug te vinden. Deze constatering weerspreekt tegelijkertijd de suggestie van de gemeente Den Haag, dat het bouwwerk niet voldoet.

De aannemer blijft in de werkwijze van SWK logischerwijs in de lead, waar het gaat om kwaliteitsborging. De aannemer is immers degene die verantwoordelijk is en blijft voor de bouwkwaliteit. De extra stap die SWK heeft gemaakt is het inzetten van onafhankelijke kwaliteitsborgers, die volgens het vier-ogenprincipe als auditoren toezien op het functioneren van het kwaliteitssysteem van de bouwer. Het systeemtoezicht wordt ondersteund met technische inspecties op de bouwplaats. Uiteindelijk geeft Nieman Kwaliteitsborging of Oculus bij de gereed melding de verklaring af. Daarmee voldoet de werkwijze van SWK ten aanzien van onafhankelijkheid aan het wetsvoorstel.

Nieman Kwaliteitsborging merkt dat de werkwijze van SWK sinds de zomer van 2016 is aangescherpt. Er wordt meer nadruk gelegd op de situatie as-built en de bewijsstukken waaruit blijkt dat het bouwwerk aan de bouwvoorschriften voldoet. De werkwijze van de kwaliteitsborger is daardoor intensiever geworden, maar anders dan bijvoorbeeld in KOMO-beoordelingsrichtlijnen BRL 5006/5019[17] is de borging van het leveren van aanvullende gegevens veel minder. De kwaliteitsborgers reageren op hetgeen wordt geleverd, maar gaan niet actief achter te leveren documenten aan. In de werkwijze van SWK ligt die verantwoordelijkheid volledig bij de aannemer. Daardoor kan het voorkomen dat het bewijs voor het voldoen aan de bouwvoorschriften niet of niet tijdig meer kan worden geleverd.

Woningborg

Woningborg is in aantal woningen onder garantie de grootste van de drie waarborginstellingen. De belangrijkste uitdaging voor Woningborg is de logistieke opgave om alle inspecties tijdig uit te

[17] BRL 5019 Bouwplantoetsing aan het Bouwbesluit en BRL 5006 Toezicht op de bouw

kunnen voeren, dat wil zeggen aanwezig te zijn op het moment dat een onderdeel controleerbaar is of een eventuele afwijking door de aannemer nog tegen lage kosten kan worden hersteld. De tijdigheid wordt door Woningborg als belangrijk element van het instrument genoemd. De tijdigheid hangt samen met de gewenste snelheid van de beoordeling van de informatie.

Woningborg maakt voorts onderscheid tussen registratie en beoordeling. Het registreren van gegevens van onderdelen van het bouwwerk kan zowel door de bouwer als door de eigen inspecteur worden uitgevoerd. Het beoordelen of het voldoet aan de voorschriften gebeurt echter altijd door Woningborg.

Woningborg werkt nog volop aan de ontwikkeling van hun instrument. Het in ontwikkeling zijnde instrument gaat nadrukkelijk verder dan de werkwijze die Woningborg tot nu toe hanteerde in het experiment. Naar aanleiding van de ervaringen in het experiment stuurt Woningborg nu nadrukkelijker op het tijdig beschikbaar stellen van informatie door de bouwer. Dat resulteert in het eerder beschikbaar kunnen stellen van informatie aan de gemeenten. De betrokken gemeenten bevestigen dat dit inderdaad gebeurt.

Mede naar aanleiding van de opmerkingen vanuit de gemeenten over de constructieve veiligheid, heeft Woningborg het protocol op dat punt aangepast. Woningborg schakelt voor de toets op constructieve veiligheid een gespecialiseerd bureau (BouwQ) in op basis van een met hen afgestemd protocol. Het protocol helpt de toetser te beoordelen of inschakeling van een gespecialiseerde constructief toetser noodzakelijk is. Dat protocol is zodanig aangepast, dat de constructief toetser nu vaker wordt ingezet.

Bij de meeste proefprojecten maakte Woningborg nog geen of zeer beperkt gebruik van door de aannemer aangeleverde gegevens. Wel is een aantal keer bewijs van het oplossen van een geconstateerde afwijking aan de aannemer gevraagd.

5.1.2 Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage

De proefprojecten Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage vallen niet onder het experiment Keurmerk Garantiewoning. Die projecten zijn ontstaan uit initiatieven van de planontwikkelaars, De Alliantie in Amsterdam en Bohemen in Leiderdorp. Voor die projecten zijn aparte werkafspraken gemaakt en vastgelegd in een projectplan. In het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland is InterConcept kwaliteitsborger en in het proefproject Leiderdorp-Plantage is dat Woningborg.

InterConcept

InterConcept is een gespecialiseerde partij die de overheid adviseert en ondersteunt in het ontwikkelen, uitvoeren- en handhaven van regelgeving op het gebied van fysieke leefomgeving. InterConcept voerde de afgelopen jaren bouwplantoetsing uit en leverde toezicht op de bouw in opdracht van veel gemeenten. Bij InterConcept was dus al veel kennis en ervaring met dit vakgebied en vooral met de werkwijze van de gemeenten voorhanden. De bouwplantoetsing en het toezicht op de bouw werden immers uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeente.

In het project Amsterdam-Zeeburgereiland ligt de verantwoordelijkheid anders, want niet de gemeente Amsterdam is nu de opdrachtgever, maar De Alliantie. Hoewel InterConcept aan De

Alliantie kwaliteitsborging volgens de TIS-methode heeft aangeboden, blijkt de werkelijke aanpak toch nog sterk geënt op de gemeentelijke aanpak. Een voorbeeld daarvan is dat een volledige toetsing van het bouwplan heeft plaatsgevonden, terwijl de TIS-werkwijze uitgaat van een risico gestuurde toetsing op basis van een voorafgaande risicobeoordeling.

Bijzonder aan de werkwijze van InterConcept is dat InterConcept al in een vroeg stadium betrokken was bij het ontwerpteam. In elke fase van het ontwerp was InterConcept zo in staat het voldoen aan de bouwvoorschriften te borgen. Daarmee werd voorkomen dat het plan in de fase van definitief ontwerp voor vergunningsaanvraag nog zou moeten worden aangepast.

De werkzaamheden van InterConcept ter voorbereiding van de vergunningverlening verlopen zowel voor De Alliantie als voor Stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam naar tevredenheid. Conform afspraken verstrekt Amsterdam de vergunning op basis van de toetsrapportage van InterConcept binnen enkele weken.

Vanaf het moment dat de uitvoering start ontstaat er frictie in het proces. InterConcept is wat laat met het toezichtsplan en de communicatie tussen InterConcept en de gemeente en tussen InterConcept en De Alliantie verloopt niet steeds even goed. Daar komt bij dat de bouwers in het voortraject niet zijn betrokken bij het project, waardoor ook daar onduidelijkheid is over de werkwijze in het proefproject. Miscommunicatie over de planning en de uitvoering van de toezichtmomenten op de bouwplaats leidden tot irritatie en afnemend vertrouwen aan de zijde van de gemeente.

Door een aanpassing van de werkwijze en de vervanging van de toezichthouder bij InterConcept wordt het vertrouwen hersteld. Het inmiddels opgerichte PlanGarant ondersteunt InterConcept hierbij en in overleg wordt de werkwijze aangepast. Inmiddels is de samenwerking sterk verbeterd en geeft Toezicht Bouw van Amsterdam-Oost in de bijeenkomst van 24 oktober 2016 aan dat er door alle partijen veel is geleerd en het project nu veel beter verloopt.

Woningborg

Initiatiefnemer van het proefproject Leiderdorp-Plantage, Bohemen, en bouwer Livingstone zijn deelnemers van Woningborg en Bohemen is bovendien zijdelings betrokken bij de ontwikkeling van het instrument van Woningborg. Bohemen benadert de gemeente Leiderdorp met het verzoek de ontwikkeling en de bouw van het gebied Plantage als proefproject met Woningborg als kwaliteitsborger te mogen uitvoeren. De gemeente Leiderdorp gaat akkoord en begin 2015 start het project. De doelstelling van Bohemen is te onderzoeken of het proces via kwaliteitsborging sneller en goedkoper kan. Bovendien experimenteert Bohemen met bouwen zonder uitvoerder door gebruik te maken van de planningstool KYP.

Het instrument van Woningborg is dan nog volop in ontwikkeling en kan nog niet worden ingezet voor dit proefproject. Woningborg past de werkwijze, die het hanteert voor het experiment Keurmerk Garantiewoning, ook in dit project toe. Het uitvoerderloos werken blijkt onvoldoende waarborg voor de bouwkwaliteit en Woningborg moet regelmatig afwijkingen rapporteren. De intensiteit van het toezicht neemt toe en Woningborg dreigt in een uitvoerdersrol terecht te komen. Woningborg signaleert dat tijdig en spreekt Livingston als bouwer daaropaan.

De diffuse rollen van de vele partijen bij de realisatie van het proefproject leiden ertoe dat opmerkingen van Woningborg niet altijd worden opgevolgd. Wanneer dat constructieve veiligheid betreft dreigt Woningborg met een handhavingsverzoek bij de gemeente Leiderdorp. Daarop wordt het werk in overleg met de bouwer onderbroken om de gebreken aan te pakken. Pas nadat die gebreken zijn opgelost en nieuwe afspraken zijn gemaakt wordt het werk hervat.

De gemeente Leiderdorp is tevreden over het verloop van het proefproject en de aanpak van Woningborg.

5.2 Gemeenten

Er is gesproken met de gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven en Sint Anthonis, die deelnemen aan het experiment Keurmerk Garantiewoning. Rotterdam heeft als deelnemer aan het experiment Keurmerk Garantiewoning de antwoorden op de vragen schriftelijk verstrekt. Met de gemeente Leiderdorp is gesproken over het proefproject Leiderdorp-Plantage. Met Stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam is tijdens de begeleiding van het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland regelmatig contact geweest. Die bevindingen zijn opgetekend in de desbetreffende rapportage.

De gemeenten Amsterdam, Delft, Den Haag en Rotterdam waren bovendien aanwezig op de bijeenkomst van 24 oktober 2016. Verder is gebruik gemaakt van de input van de gemeenten in verschillende rapportages[18].

Ondanks een gemeenschappelijk werkplan blijken in het experiment Keurmerk Garantiewoning deelnemende gemeenten erg verschillend in het experiment te staan. De gemeenten Den Haag en Rotterdam nemen vooral een controlerende rol aan, terwijl Delft de verantwoordelijkheid vooral bij de vergunninghouder en de bouwer legt. Sint Anthonis beschikt over veel minder capaciteit dan de andere gemeenten en maakt gebruik van het experiment Keurmerk Garantiewoning door bij opdrachtgevers zoveel mogelijk aan te sturen op private kwaliteitsborging om daarmee de gemeente te ontlasten en toch effectief toezicht te organiseren.

De bouwers geven aan dat de inzet van de gemeenten in de proefprojecten in hun beleving veel intensiever is dan buiten de proefprojecten. In het proefproject Zeeburgereiland is vastgesteld dat dat aanvankelijk inderdaad het geval was. In Leiderdorp en Sint Anthonis is dat zeer waarschijnlijk niet zo. Over de inzet van met name de gemeenten Den Haag en Rotterdam spreken de partijen elkaar tegen en is niet vastgesteld of het daadwerkelijk intensiever is dan normaal onder het huidige stelsel.

Amsterdam

Amsterdam, meer in het bijzonder Stadsdeel Oost, kijkt positief aan tegen de ontwikkelingen in het proefproject Zeeburgereiland. De gemeente heeft een actieve rol in het proefproject. Amsterdam toetst op hoofdlijnen, nadat het bouwplan volledig is getoetst en van een positief advies is voorzien door InterConcept. Die werkwijze wijkt niet veel af van de toetsing door een derde partij in opdracht van de gemeente in geval van capaciteitsgebrek.

[18] De gebruikte bronnen zijn vermeld in bijlage 2

Het leren omgaan met kwaliteitsborging begon pas met de start van de bouw en het toezicht. Toezicht Bouw zette stevig in op het toezicht op de kwaliteitsborger en het bouwwerk en sprak ook regelmatig uit moeite te hebben met de werkwijze en de intensiteit van de controles. Pas toen het toezicht door de kwaliteitsborger werd geïntensiveerd groeide langzaam het vertrouwen in de kwaliteitsborging en in de persoon van de kwaliteitsborger.

In de bijeenkomst van 24 oktober 2016 kijkt Amsterdam met een positief gevoel terug op de afgelopen twee jaar van het proefproject. De gemeente stelt veel verder te zijn en goede ontwikkelingen te signaleren bij zowel kwaliteitsborgers en bouwers.

Den Haag

Den Haag is het meest kritisch over de instrumentaanbieders, kwaliteitsborgers en bouwers in het experiment. In een onbedoeld gepubliceerde interne notitie van de gemeente Den Haag[19] zijn enkele voorbeelden van ernstige tekortkomingen vermeld. De gemeente grijpt tijdens het kwaliteitsborgingsproces echter niet in en meldt pas achteraf de geconstateerde tekortkomingen, tenzij de tekortkomingen ingrijpend of onomkeerbaar zijn. Dat roept de vraag op waarom de gemeente dan ten aanzien van de in de notitie genoemde tekortkomingen niet haar verantwoordelijkheid neemt en handhavend optreedt. Op die vraag geeft Den Haag aan, dat in dat geval door de gemeente een onderzoek zou moeten worden gedaan om vast te stellen of er daadwerkelijk niet wordt voldaan en er voldoende handhavingsgrond is. Er is dus kennelijk bij de gemeente onvoldoende duidelijkheid of de tekortkomingen daadwerkelijk nog aan de orde zijn.

De door de gemeenten geconstateerde tekortkomingen worden door de waarborginstellingen niet ontkend, maar ze wijzen er wel op dat die voor een belangrijk deel betrekking hebben op projecten, die in de beginfase van het experiment zijn gestart. Het gaat om incidenten, die vooral te maken hebben met de opstart van het project, zoals de onbekendheid bij een aantal betrokken partijen en onvoldoende communicatie, en die hebben geleid tot nadere afspraken en praktische aanpassingen in de procedures.

De gemeente Den Haag hanteert het uitgangspunt dat een bouwwerk niet voldoet, totdat is aangetoond dat het wel voldoet. De waarborginstellingen en PlanGarant als kwaliteitsborger ervaren dit als een gebrek aan vertrouwen in hun werkwijze. Op verzoek van deze gemeenten wordt meer informatie verstrekt over de toetsing en de inspecties op de bouwplaatsen. Vervolgens blijven de reacties hierop vaak uit.

In het overleg van 24 oktober 2016 geven Rotterdam en Den Haag aan te worstelen met de spagaat, die de combinatie van twee verschillende rollen met zich meebrengt. Aan de ene kant wil de gemeente leren om te gaan met de nieuwe rol als voorzien in het wetsvoorstel, terwijl er door het nog ontbreken van een toelatingsorganisatie geen toezicht is op de instrumentaanbieders en de kwaliteitsborgers. De gemeenten voelen als bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om dat toezicht op zich te nemen.

[19] Private kwaliteitsborging in Den Haag: nadelig voor bewoners, notitie van de gemeente Den Haag, ongedateerd

De kern van het wantrouwen van Den Haag blijkt vooral betrekking te hebben op de werken waar SWK bij is betrokken. Woningborg geeft aan dat de samenwerking met de gemeente op de bouwplaats goed is. Er is sprake van constructief overleg en vertrouwen in elkaars deskundigheid, hetgeen Den Haag ook bevestigt.

Delft

De gemeente Delft heeft een aantal jaren geleden het beleid ten aanzien van vergunningen, toezicht en handhaving in de basis gewijzigd naar aanleiding van de voorbereidingen op de Omgevingswet. Delft legt de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit en het voldoen aan de bouwvoorschriften volledig bij de vergunninghouder en treedt nadrukkelijk niet op als goedkeurende instantie. De gemeente ziet de kwaliteitsborgers niet als concurrenten, maar kiest voor samen leren en het overdragen van kennis. Het gemeenschappelijke doel is het bouwen van goede woningen.

Waar de verhoudingen tussen Den Haag en Rotterdam enerzijds en de waarborginstellingen anderzijds nog weleens op scherp staan, spreekt de gemeente Delft van goede verhoudingen met deze partijen met open communicatie en wederzijds respect. Delft ziet het experiment voor de eigen organisatie ook als leren loslaten en verwacht van de kwaliteitsborgers dat ze leren oppakken. Delft geeft aan dat ze zien dat de kwaliteitsborgers zich daarin ontwikkelen. De gemeente bekijkt per project welke inzet in de vorm van toetsing en toezicht door de eigen organisatie wordt gepleegd.

Opdrachtgevers worden ‘met zachte dwang’ richting kwaliteitsborging gestuurd. Delft geeft aan dat wanneer het publieke pad wordt gekozen de gemeente de regels strikt naleeft. Dat betekent onder andere dat elke wijziging van het bouwplan moet worden gemeld.

De kwaliteitsborgers noemen Delft als een voorbeeld van hoe het in hun ogen zou moeten. De samenwerking is open en constructief en dat daar spreekt vertrouwen uit.

Eindhoven

Bij de gemeente Eindhoven heeft kort na de start van het experiment een wisseling van de wacht plaatsgevonden in de leiding van de afdeling Vergunningen. Het nieuwe afdelingshoofd werd min of meer verrast door het initiatief van zijn voorganger om deelname aan het experiment onder de Crisis- en herstelwet aan te vragen. Daardoor is de start bij de gemeente Eindhoven wat aarzelend geweest. Zo ontdekte men pas later, dat kwaliteitsborging binnen het experiment niet vrijblijvend is. Eindhoven is inmiddels actiever geworden en het experiment begint nu te lopen.

Eindhoven kende kort na aanvang ook niet veel bouwplannen voor grondgebonden woningen. Grotere plannen bestonden vooral uit aanvragen voor bedrijfsgebouwen en transformaties, mede reden waardoor het experiment ook wat langzaam op gang komt. Hoewel de deelname niet vrijblijvend is vindt de gemeente het lastig aannemers te verplichten deel te nemen aan kwaliteitsborging. Daarentegen heeft de gemeente Eindhoven wel een substantiële legeskorting opgenomen in de legesverordening. De korting is vastgesteld op basis van het model van kostentoerekening (activity based costing) uitgaande van het niet meer uitvoeren van toetsing (Bouwbesluit) en het niet meer houden van toezicht. Er wordt dus ook daadwerkelijk niet meer getoetst bij deze plannen en er wordt geen toezicht op gehouden. Vermelding op de website van de mogelijkheid van private kwaliteitsborging en de substantiële legeskorting hebben tot op heden niet of nauwelijks geleid tot spontane deelname.

Het lijkt, nu de gemeente actiever deelneemt, toch wenselijk om mee te kijken over de schouder van de kwaliteitsborger en daarover heeft binnenkort overleg plaats met de afdeling Toezicht en Handhaving.

Er worden voornamelijk projecten uitgevoerd met PlanGarant en het overleg met PlanGarant wordt geïntensiveerd. Het overleg gaat onder andere over het omgaan met geconstateerde (kleine) afwijkingen. Vooralsnog voorziet de gemeente Eindhoven niet dat er zal worden gehandhaafd op deze afwijkingen. PlanGarant stelt alle informatie via een digitaal platform beschikbaar voor de gemeente, maar dat is bij Eindhoven pas sinds kort bekend en er wordt nog geen gebruik van gemaakt. Het is wel de bedoeling dit te gaan doen.

De gemeente Eindhoven heeft vertrouwen in de samenwerking met kwaliteitsborgers mede op basis van de contacten tot nu toe en de positieve berichten van deelnemers, zoals architectenbureau Van Helmond Zuidam, over hun projecten met private kwaliteitsborging.

Leiderdorp

Leiderdorp is achteraf bezien naar eigen zeggen wat lichtvoetig op initiatief van de planontwikkelaar in het proefproject Leiderdorp-Plantage gestapt. Bij de gereedmelding zijn er dan ook wat vraagtekens ten aanzien van de leges, waarover geen duidelijke afspraken zijn gemaakt, en over het juridische kader in relatie tot de eigen rol en taken.

De gemeente Leiderdorp heeft zelf toezicht gehouden naast het toezicht door Woningborg. Het toezicht door Leiderdorp is risico gestuurd en vooral gericht op constructieve veiligheid. Gezien het risicoprofiel van het proefproject is er weinig toezicht geweest door de enige toezichthouder van Leiderdorp. Livingstone heeft dat tijdens de evaluatie ook bevestigd.

Leiderdorp stelt vast dat er structureel toezicht is gehouden door Woningborg op zowel de Bouwbesluit-eisen als goed en deugdelijk werk. De toezichtrapportages zijn door Woningborg aan Leiderdorp verstrekt. Er is geen verklaring afgegeven door Woningborg, maar dat was ook niet afgesproken in dit proefproject. Het is Leiderdorp bekend dat er enkele keren afwijkingen zijn geconstateerd door Woningborg, maar de gemeente is daar niet bij betrokken geweest en heeft niet handhavend hoeven optreden. Woningborg heeft die zaken met Bohemen en Livingstone afgehandeld.

Leiderdorp is positief over het verloop van het proefproject. Hoewel ze niet meer zo onvoorbereid in een proefproject zullen stappen, zal bouw- en woningtoezicht de politiek positief adviseren over een eventuele nieuw proefproject. Het advies is in belangrijke mate gebaseerd op de positieve ervaringen met Woningborg en zou eventueel ook gelden voor andere gerenommeerde partijen. Bouw- en woningtoezicht zal tevens voorstellen de legesverordening aan te passen. Niet omdat dit proefproject zoveel minder tijd heeft gekost, maar omdat dat op basis van de opgedane ervaringen wel wordt verwacht in toekomstige projecten met kwaliteitsborging.

Rotterdam

De gemeente Rotterdam is actief met proefprojecten van verschillende aard. Rotterdam nam al eerder deel aan het proefproject Gedelegeerd bouwtoezicht van Woningborg en er loopt op dit

moment nog een eigen proefproject ‘Architect aan Zet’, waarin wordt gekozen voor de architect als kwaliteitsborger bij eenvoudige bouwwerken.

In het kader van het experiment Keurmerk Garantiewoning voert Rotterdam schaduwtoetsingen uit, maar is voor de uitvoering daarvan afhankelijk van de beschikbaarheid van documenten. Slechts bij een aantal projecten is dat mogelijk gebleken. De gemeente heeft aangekondigd daar strenger op te gaan letten om hun rol van schaduwtoetser goed te kunnen vervullen.

Rotterdam neemt tegenover de kwaliteitsborgers een kritische houding aan, die tijdens de bijeenkomst van 24 oktober 2016 mede wordt verklaard uit de eerder aangehaalde spagaat, die de combinatie van de rol als terugtredende overheid aan de ene en bevoegd gezag aan de andere kant met zich meebrengt.

De reacties van de kwaliteitsborgers op de opstelling van de gemeente Rotterdam lopen uiteen. Sommigen vergelijken de opstelling van Rotterdam met die van Den Haag. In de meeste gevallen wordt er weinig contact tussen de gemeente en de kwaliteitsborger op de bouwplaats gemeld. Rotterdam is wel aanwezig bij het startoverleg, maar daarna is er weinig of geen contact. Era Contour zegt als bouwer echter erg positief te zijn over de contacten met Rotterdam. Woningborg geeft aan, dat de verhouding met Rotterdam is verbeterd en dat er meer en opener overleg plaats heeft en er bereidheid wordt getoond kennis te delen. Rotterdam heeft hetzelfde beeld over de contacten met Woningborg.

SWK is veel kritischer over de houding van de gemeente Rotterdam en dat blijkt wederzijds. Rotterdam verwijt SWK de problemen niet aan te pakken en geen of onvoldoende opvolging te geven aan opmerkingen van de gemeente.

PlanGarant heeft weinig contact met de gemeente Rotterdam en meldt dat in Rotterdam projecten min of meer bewust buiten het experiment werden gehouden. Bij het project Leonidas is de gemeente Rotterdam (vertegenwoordigd door een projectmanager van Projectmanagementbureau Rotterdam) opdrachtgever. De opdrachtgever stond aanvankelijk sceptisch tegenover het experiment en wilde liever een traditionele vergunning. Er is toen een goed gesprek geweest met de opdrachtgever en Plangarant. Dit gesprek heeft vertrouwen opgeleverd en inmiddels lopen er vier projecten (individuele kavels) in Leonidas via het experiment Keurmerk Garantiewoning.

De verschillen in de ervaringen met de gemeente Rotterdam kunnen worden verklaard uit de betrokkenheid van relatief veel verschillende medewerkers van de gemeente, die elk een eigen rol en een andere verantwoordelijkheid hebben in het experiment.

Sint Anthonis

De gemeente Sint Anthonis is erg positief over de kwaliteitsborging in het experiment, maar tekent daarbij aan dat het steeds gaat om kleine projecten, meestal een enkele woning. Bij het eerste contact met een vergunningaanvrager wijst de gemeente op kwaliteitsborging. In veel gevallen is het vooraf nog niet zeker of een woning onder een waarborgcertificaat wordt gebouwd, omdat er nog geen aannemer in het spel is. Sint Anthonis stuurt ook aan op kwaliteitsborging als een project niet onder het keurmerk Garantiewoning wordt gebouwd. Dat heeft alles te maken met de goede ervaringen tot nu toe, maar is vooral ook een capaciteitskwestie.

In Sint Anthonis wordt een opdrachtgever uitgenodigd voor een gesprek met de gemeente en de kwaliteitsborger, waarbij zoveel mogelijk ook de bouwer en de ontwerper aanwezig zijn. Het experiment en de werkwijze van de kwaliteitsborger worden dan nader toegelicht en er worden werkafspraken gemaakt. Helaas blijken er tot heden nog geen deelnemers van Woningborg of SWK te zijn betrokken bij bouwprojecten in de gemeente Sint Anthonis, waardoor er in die gemeente nog geen vergelijking kan worden gemaakt.

5.3 Bouwers

Het beeld dat de verschillende partijen hebben van de bouwers in de proefprojecten loopt sterk uiteen. De gemeente Sint Anthonis signaleert bij de kleinere bouwbedrijven een grote persoonlijke betrokkenheid bij de opdrachtgever. Ook voor het experiment werden eventuele problemen altijd al in overleg tussen opdrachtgever en aannemer opgelost. Hoewel dat niet aan de hand van projecten kan worden onderbouwd, veronderstelt de gemeente Sint Anthonis, dat kwaliteitsborging bij grotere aannemers weleens lastiger zou kunnen liggen. Een wat opvallende opmerking wordt opgetekend bij de gemeente Sint Anthonis, die stelt dat de bouwers de controles wel op prijs stellen, omdat ze daarmee tegenover hun opdrachtgever bevestigd zien, dat ze goed werk leveren. De bij de bijeenkomst van 24 oktober 2016 aanwezige bouwers bevestigen dat beeld, Zij zien meerwaarde in de grotere aanwezigheid van een kwaliteitsborger op het werk. De Alliantie brengt daar tegenin, dat de bouwers niet moeten willen leunen op de kwaliteitsborgers zoals voorheen op de gemeente, maar zelf verantwoordelijkheid moeten nemen.

Naar de mening van de gemeente Den Haag zijn aannemers nog ver verwijderd van het nemen van verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit. Als voorbeeld wordt genoemd, dat wordt gewerkt met bouwproducten met een KOMO-attest, terwijl de toegepaste detailleringen niet overeenkomen met het attest.

Delft stelt vast, dat de bouwers veel merken van de kwaliteitsborging. Ze worden met hun neus op de feiten gedrukt en letterlijk door de kwaliteitsborgers afgerekend wanneer tekortkomingen leiden tot extra inspecties en bijbehorende extra kosten. Dat is een groot verschil met de werkwijze van de gemeenten; de hoogte van de leges is niet afhankelijk van het presteren van de aannemer.

SWK verwacht, dat de bouwers zullen ervaren, dat de stelselwijziging meer van ze vraagt, vooral ten aanzien van de aantoonbaarheid van de kwaliteit. De bij SWK aangesloten bedrijven zijn al in zekere mate gewend aan de eigen rol in de kwaliteitsborging en hebben daar vertrouwen in, maar worden nu geconfronteerd met een onafhankelijke derde partij. Toch signaleert SWK over het algemeen een positief-kritische houding van de bouwbedrijven tot zelfs enthousiasme bij die bedrijven, die al met meer projecten deelnemen in het experiment.

Woningborg voert de inspecties op de bouwplaats nu nog allemaal met eigen inspecteurs uit. De deelnemers zijn gewend dat die komen aangezien de bouwplaatsinspecteurs van Woningborg ook buiten het experiment dat ook al doen in het kader van het garantiecertificaat. In die zin merken de bouwers nog niet veel van het experiment. Wat ze wel merken is, dat Woningborg veel waarde hecht aan de planning en dat de inspecties intensiever zijn dan voorheen. Het belang van een goede planning is gebleken bij een project onder het experiment, waarbij de bouwer Woningborg niet tijdig op de hoogte had gebracht van de start van de bouw. Daardoor heeft Woningborg een aantal

keuringen niet kunnen uitvoeren. In het proefproject Leiderdorp-Plantage is ervaring opgedaan met de planningstool KYP[20]. Met deze tool heeft Woningborg real-time inzicht in de planning, maar blijft afhankelijk van de bereidheid van de bouwer om de planning actueel te houden.

Woningborg krijgt in het algemeen positieve reacties van de bij hen aangesloten bouwers op de inrichting van de nieuwe werkwijze met het instrument. Sommige bedrijven hikken nog wat aan tegen de mate van de eigen inzet in het proces als het gaat om het vastleggen van gegevens ter beoordeling door Woningborg.

Met name Woningborg en SWK zien bouwers hun bedrijfsprocessen aanpassen aan de nieuwe werkwijze. Volgens Woningborg is dat niet direct gekoppeld aan een instrument, maar een min of meer autonome beweging om meer vast te leggen tijdens de bouw. Die beweging kan volgens de bouwers niet los worden gezien van de komst van de wet.

De bedrijven, die hun bedrijfsprocessen aanpassen, maken steeds vaker gebruik van digitale hulpmiddelen, zoals kwaliteitsregistratie- en planningssystemen. SWK merkt dat sommige bedrijven snel willen doorpakken en de kwaliteitsborging niet willen beperken tot het voldoen aan het Bouwbesluit, maar streven naar prestatiegaranties. Zij zien kwaliteitsborging in hun bedrijfsprocessen als een managementtool, dat hen in staat stelt beter te sturen op bouwkwaliteit van eigen medewerkers en onderaannemers, en dat per saldo geld oplevert.

Leiderdorp ziet wel aanpassingen in de processen bij ontwikkelaar Bohemen in het proefproject Leiderdorp-Plantage, maar ziet dat nog niet bij bouwbedrijven op reguliere projecten.

Era Contour is deelnemer van SWK en is dus gewend te werken met een eigen kwaliteitssysteem, dat voldoet aan de eisen die SWK daaraan stelt. Het belangrijkste verschil is dat er nu een onafhankelijke derde meekijkt en ook technische inspecties uitvoert op de bouwplaats. Bij constatering van afwijkingen wordt de frequentie van het toezicht door deze kwaliteitsborger (Nieman Kwaliteitsborging of Oculus) vergroot. Era Contour verwacht daardoor wel hogere kosten door de inzet van de kwaliteitsborgers, maar daar staan naar verwachting lagere faalkosten tegenover. Dat betekent dat de bouwkwaliteit omhoog gaat.

Nieman Kwaliteitsborging en Woningborg merken dat het soms lastig is een beheers- of herstelmaatregel af te dwingen. Een uitvoerder zegt wel een maatregel te nemen, maar het blijft soms bij een toezegging. Het belang van het dossier wordt door de bouwers niet altijd onderkend. De gemeente Den Haag geeft ook aan dat de kwaliteitsborger in hun ogen te weinig mogelijkheden heeft om iets af te dwingen. De kwaliteitsborger kan immers geen bouwstop opleggen. Toch blijkt het in bijvoorbeeld het proefproject Leiderdorp-Plantage wel te werken. Het werk werd zelfs enige tijd onderbroken om herstel uit te voeren. De dreiging van een handhavingsverzoek en daarmee het risico van formele stillegging door de gemeente bleek in dat geval afdoende.

5.4 Kopers

Overeenkomstig de daarover gemaakte afspraken hebben de waarborginstellingen hun deelnemers gevraagd de kopers van nieuwbouwwoningen in het experiment te informeren over het experiment.

[20] KYP staat voor 'Keep Your Promise', zie www.kyp.nl

Na de zomer van 2016 zijn die afspraken herbevestigd en hebben de waarborginstellingen hun deelnemers opnieuw op hun verantwoordelijkheid gewezen. SWK heeft daarvoor een model tekst opgesteld en die aan de deelnemers gestuurd. SWK, Woningborg en Bouwgarant informeren de kopers niet rechtstreeks. Soms stuit dat op praktische bezwaren, omdat bijvoorbeeld de gegevens van de kopers niet altijd bekend zijn. SWK doet dat om reden van privacy niet. De gemeenten Eindhoven, Delft en Sint Anthonis informeren aanvragers/initiatiefnemers bij de intake nu actief over de mogelijkheden van deelname aan het experiment en krijgen daarover nauwelijks vragen.

In de meeste gevallen wordt het informatieblad van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties[21] gebruikt bij de informatieverstrekking. Bijna alle partijen merken op, dat het woord experiment in de informatie de opdrachtgevers of de kopers soms afschrikt. Niemand wil dat er wordt geëxperimenteerd met zijn woning. Dat is ook nadrukkelijk niet het geval; er wordt geëxperimenteerd met een nieuwe wijze van toezicht op de bouw, maar dat lijkt niet altijd juist over te komen.

5.5 Opdrachtgevers en adviseurs

De rol van de opdrachtgever en zijn adviseurs is in de ogen van de gemeente Delft heel belangrijk en is onderbelicht in de werkwijze van de kwaliteitsborging. De opdrachtgever moet beter begrijpen waarvoor hij verantwoordelijk is. De opdrachtgever tekent immers als aanvrager van de omgevingsvergunning dat het bouwplan zal voldoen aan de bouwvoorschriften. De opdrachtgever en zijn adviseurs leunen in de praktijk echter te veel op de gemeente en in het experiment Keurmerk Garantiewoning op de kwaliteitsborger. Plannen met onvoldoende kwaliteit worden gecorrigeerd op aanwijzing van de gemeente of de kwaliteitsborger.

Bij de proefprojecten in het experiment Keurmerk Garantiewoning komt dat niet of nauwelijks aan de orde, maar bij het project Zeeburgereiland spelen de adviseurs van de opdrachtgever een belangrijke rol. De Alliantie heeft gekozen voor adviseurs die goed op de hoogte zijn van de bouwvoorschriften, waardoor het aantal opmerkingen door kwaliteitsborger InterConcept op de bouwplannen gering bleef. De kwaliteit van de adviseurs in het project hebben daardoor een gunstig effect op de mate van interveniëren door de kwaliteitsborger.

Ook tijdens de bijeenkomst op 24 oktober 2016 komt de kwaliteit van het bouwplan aan de orde: PlanGarant stelt dat een bouwplan bij toetsing door de kwaliteitsborger te vaak en op te veel punten niet blijkt te voldoen: de ontwerpkwaliteit is vaak te laag. Dat wordt volgens velen veroorzaakt door te kleine opdrachten voor de adviseurs en in sommige gevallen te weinig kennis bij de adviseurs.

De gemeente Delft stelt ook vast dat adviseurs in de huidige bouwpraktijk niet altijd de juiste adviezen geven. Dat leidt tot extra werk bij de gemeente en voor de aanvrager tot het nemen van maatregelen. Dat extra werk is nu vaak onderbelicht, omdat het niet van invloed is op de leges. Het huidige bouw- en woningtoezicht neemt de maatregelen als voorwaarde in de vergunning mee. De kwaliteitsborger zal hier anders mee omgaan. Meer werk voor de kwaliteitsborger zal leiden tot hogere kosten van kwaliteitsborging. Bouwers, die veel gebruik maken van adviseurs, zullen kritischer worden in de keuze van hun adviseurs, aldus Delft.

[21] Het informatieblad is te vinden op www.instituutbouwkwaliteit.nl/garantiewoning

SWK en Woningborg werken al in zekere mate op de door Delft beschreven manier. PlanGarant werkt in lijn met de werkwijze van bouw- en woningtoezicht, maar zal de extra kosten in de toekomst ook terugleggen bij de opdrachtgever en hem op die manier prikkelen.

De Alliantie (Zeeburgereiland) en het Rijksvastgoedbedrijf (proefproject Rijnstraat Den Haag) zijn positief over kwaliteitsborging door private partijen. De gemeente is naar hun ervaring te veel een black box. Er is geen duidelijkheid over de intensiteit van de toetsing en geen terugkoppeling aan de opdrachtgever over de geconstateerde afwijkingen tijdens de uitvoering. De kwaliteitsborger rapporteert over de toetsing van het bouwplan en de resultaten van de bouwplaatsinspecties aan de opdrachtgever en op die manier is het bouwproces transparant.

5.6 Verklaring

Tijdens bijna alle interviews komt meermaals de verklaring als bedoeld in het wetsvoorstel aan de orde. De discussie gaat steeds over het wel of niet afgeven van een verklaring met vermelding van de geconstateerde gebreken en daar wordt verschillend over gedacht. Het wetsvoorstel gaat ervanuit dat de verklaring uitsluitend wordt verstrekt, indien naar het oordeel van de kwaliteitsborger het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Een dergelijke verklaring kan geen opmerkingen bevatten over zaken die niet voldoen aan de bouwvoorschriften.

SWK is het meest uitgesproken door te stellen, dat er een ‘schone’ verklaring moet worden verstrekt en gaat ervan uit dat er uiteindelijk voor alle projecten overeenkomstig het wetsvoorstel verklaringen komen zonder voorbehoud in verband met strijdigheden met het Bouwbesluit. Als er serieuze afwijkingen zijn dan moet de kwaliteitsborger handelend optreden tot de afwijking is opgeheven. Niettemin stelt SWK, dat dit nooit tot de volle 100% mogelijk is. De werkwijze houdt in dat een afwijking zodanig klein kan zijn, dat daar een verklaring redelijkerwijs niet voor kan worden onthouden. Een ‘schone’ verklaring is dus volgens SWK niet altijd helemaal schoon. De afwijkingen worden echter vooralsnog door de kwaliteitsborgers van SWK niet bij de verklaring vermeld.

Woningborg stelt, dat de bouwer verantwoordelijk is voor het opheffen van afwijkingen en dat Woningborg weliswaar een verklaring kan onthouden, maar de afwijking niet kan opheffen. PlanGarant en Woningborg geven in het experiment Keurmerk Garantiewoning verklaringen af waarop de gebreken zijn vermeld, tenzij de gebreken de veiligheid of gezondheid in het geding brengen. In dat geval wordt geen verklaring verstrekt.

Delft, Den Haag en Sint Anthonis zijn voorstander van een verklaring met vermelding van geconstateerde en niet opgeloste gebreken. Delft ziet daarin vooral een handvat om te handhaven bij gereedmelding. De gemeente kan dan de afweging maken wat wel of niet acceptabel is en al of niet handhavend optreden. Dat neemt die druk bij de kwaliteitsborger weg en dan kan de opdrachtgever zelf besluiten te accepteren, of nakoming of compensatie te eisen. Bovendien past het in het beleid van de gemeente Delft om de opdrachtgever verantwoordelijk te maken. Dan moet die ook op de hoogte worden gesteld van eventuele gebreken.

De kwaliteitsborgers verstrekken de verklaringen in beginsel aan hun opdrachtgevers en dat zijn in de regel de bouwers of de ontwikkelaars. De informatie komt dan niet bij de kopers. In het licht van de versterking van de positie van de koper is dat wel wenselijk, maar het wetsvoorstel voorziet daar nog niet in.

In het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland is in eerste instantie door InterConcept een verklaring verstrekt, die later moest worden ingetrokken vanwege het (terechte) vermoeden van de gemeente Amsterdam, dat de verankering van de geveldragers niet voldeed. Na nader onderzoek en het uitvoeren van herstelwerk door de aannemer is alsnog een nieuwe verklaring verstrekt.

In het proefproject Leiderdorp-Plantage is door Woningborg geen verklaring afgegeven. Er zijn in dat project echter geen afspraken gemaakt over een af te geven verklaring.

5.7 Handhaving

Met name de gemeente Den Haag stelt dat de kwaliteitsborgers te weinig mogelijkheden hebben om het handelend optreden door de bouwers bij geconstateerde afwijkingen af te dwingen. Het middel, dat daartoe in het wetsvoorstel is opgenomen, is de verklaring bij gereedmelding. De kwaliteitsborger moet een verklaring onthouden als het bouwwerk naar zijn oordeel niet voldoet aan de bouwvoorschriften. In het experiment Keurmerk Garantiewoning gaan de kwaliteitsborgers er, zoals bovenstaand geconstateerd, verschillend mee om.

Een kwaliteitsborger kan niet zelfstandig de bouw stilleggen, zoals de gemeente in voorkomende gevallen doet. In de proefprojecten hebben de gemeenten die mogelijkheid nog, omdat ze schaduwtoezicht houden en daardoor zelf afwijkingen kunnen signaleren. In een enkel geval is dat ook daadwerkelijk gebeurd in het experiment Keurmerk Garantiewoning en in het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland. In het nieuwe stelsel zal de gemeente zelf beperkt zicht hebben op de bouwkwaliteit en is zij afhankelijk van een melding van de kwaliteitsborger of eventueel derden om indien nodig handhavend op te treden (de bouw stil te leggen). Wanneer een kwaliteitsborger een handhavingsverzoek doet zou zijn bevinding voldoende handhavingsgrond moeten zijn omdat er dan sprake is van een bewijsvermoeden. Het wetsvoorstel gaat verder uit van sancties bij ingebruikneming zonder volledige gereedmelding. In het uiterste geval kan dat een verbod op gebruik betekenen. Ook dan is het ontbreken van een verklaring een bewijsvermoeden.

Het proefproject Leiderdorp-Plantage laat zien dat de kwaliteitsborger met slechts de dreiging van een handhavingsverzoek de aannemer tot corrigerende maatregelen kan bewegen. In het nieuwe stelsel zal het vooral de dreiging van het onthouden van een verklaring zijn, die een onwillige aannemer op andere gedachten moet brengen.

Een in de interviews terugkerende vraag is of de gemeente inderdaad zal handhaven als er geen verklaring is (of een verklaring met vermelding van gebreken) en een woning desondanks in gebruik wordt genomen. Den Haag, Eindhoven, Leiderdorp en Sint Anthonis verwachten dat hun gemeente dat niet zal doen en als ze dat zouden doen een rechter dit mogelijk als onredelijk zal beoordelen. Delft daarentegen is voornemens om te handhaven. Zij gebruikt hierbij het motto “Handhaven om handhaven te voorkomen.” Binnen het experiment heeft zich nog geen situatie voorgedaan, waarin een gemeente overging tot handhaving bij de gereedmelding.

6 Conclusies

6.1 Realisatie van de doelstellingen

De onderstaande doelstellingen zijn ontleend aan het werkplan van het experiment Keurmerk Garantiewoning, maar hebben ook betekenis voor de andere twee beschouwde proefprojecten.

6.1.1 Leren van de samenwerking

Een belangrijk doel van de proefprojecten is het in kaart brengen van de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen bevoegd gezag en kwaliteitsborgers.

Samenwerken blijkt moeilijker dan misschien gedacht. Met name de gemeenten Rotterdam en Den Haag kiezen een positie als beoordelaar van de kwaliteitsborger en dat blijkt niet bij te dragen aan het doel. Ze kijken niet mee over de schouder van de kwaliteitsborger, maar rekenen de kwaliteitsborger af. Dat leidt tot frustratie aan de kant van de kwaliteitsborgers. Dat blijkt uit de matige bereidheid om informatie te verstrekken aan de gemeenten in de wetenschap, dat die tegen je kan worden gebruikt.

In het proefproject Zeeburgereiland nam Amsterdam aanvankelijk een soortgelijke positie in bij het toezicht op de bouw. Dit leidde eerst tot veel fricties en frustraties, maar vervolgens ook tot verbeteringen in het proces. Dezelfde ontwikkeling is nu waarneembaar bij de gemeente Rotterdam in de verhouding met Woningborg. Dat biedt hoop voor de ontwikkeling in Den Haag, waar de gemeente nog erg in de rol van examinator zit en nog weinig ruimte biedt voor een volgende stap.

De gemeenten Delft, Leiderdorp en Sint Anthonis hebben vanaf het begin om overigens verschillende redenen gekozen voor samenwerking. Voor de gemeente Sint Anthonis is kwaliteitsborging een oplossing voor een gebrek aan capaciteit als kleine gemeente. Bij Delft past kwaliteitsborging in het beleid, dat al jaren geleden is ingezet, om meer verantwoordelijkheid te legen bij de vergunninghouder c.q. de opdrachtgever. Het leerproces gaat in die gemeenten sneller dan in Den Haag en Rotterdam, maar ze profiteren ook mee van de ontwikkelingen, die Rotterdam en Den Haag afdwingen.

In alle gevallen is de conclusie, dat de bereidheid om te leren bij de kwaliteitsborgers groter is bij een positieve samenwerking met de gemeente.

6.1.2 Zicht krijgen op de minimumeisen die gesteld moeten worden aan instrumenten

De belangrijkste conclusie, die op dit punt kan worden getrokken, is dat de kwaliteitsborgers zonder uitzondering de constructieve veiligheid aanvankelijk onderschatten. Gemeenten hebben verschillende malen moeten wijzen op tekortkomingen op dit punt en in sommige gevallen moeten interveniëren, zoals ze dat in het huidige stelsel ook doen.

Het heeft ook bij alle kwaliteitsborgers geleid tot een zwaardere inzet op constructieve veiligheid. Dat betekent in de meeste gevallen meer inzet en meer kennis en ervaring. De gemeenten zien dat ook terug in de werkwijze van de kwaliteitsborgers.

De interventies van de gemeenten hebben voorkomen, dat er zich potentieel onveilige situaties zouden voordoen. Dat een kwaliteitsborger daartoe ook in staat is, laat het optreden van Woningborg in het proefproject Leiderdorp-Plantage zien.

6.1.3 Zicht krijgen op wat uitvoerende partijen moeten veranderen in hun aanpak

Bouwers blijken een belangrijke rol te spelen in de kwaliteitsborging. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft ook al aan dat de kwaliteitsborger gebruik kan maken van bestaande vormen van kwaliteitsborging in de keten. De inzet van de kwaliteitsborger blijkt in de proefprojecten voor de beoordeling van het werk tijdens de uitvoering in hoge mate gerelateerd van de kwaliteit van de bouwer, zijn onderaannemers en zijn adviseurs. Dat is een gegeven dat bijvoorbeeld TIS- bedrijven ook al jaren in hun projecten signaleren. Hoe beter de bouwer presteert, hoe eenvoudiger en minder intensief het werk van de kwaliteitsborger en hoe lager de kosten van kwaliteitsborging. Daarmee stimuleert het nieuwe stelsel de bouwer om zijn eigen kwaliteitsborging te verbeteren.

Vooral de communicatie tussen bouwer en kwaliteitsborger over de planning is essentieel om tijdig en dus effectief te kunnen inspecteren. In de verschillende proefprojecten is dat een aantal keren misgelopen. Een te laat gemelde start van de bouw of niet gemelde wijzigingen in de planning bij stagnaties in de levering van bouwelementen of bij een betonstort hebben in verschillende proefprojecten tot problemen geleid. De conclusie in het proefproject Leiderdorp-Plantage, dat het uitvoerderloos bouwen niet past bij kwaliteitsborging heeft daar alles mee te maken.

De bouwer moet zich ervan bewust worden, dat het niet in staat stellen van de kwaliteitsborger om zijn werk te doen leidt tot het niet verkrijgen van een verklaring en het dus feitelijk niet kunnen leveren van een gebruiksklaar bouwwerk.

Bijna alle partijen geven aan dat de bouwers hun werkwijze aanpassen bij kwaliteitsborging. Het beste is dat te illustreren aan de hand van de constateringen in de rapportage over Zeeburgereiland en de opmerkingen van Stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam daarover in de bijeenkomst van 24 oktober 2016. SWK constateert zelfs dat bouwbedrijven enthousiast zijn over de kansen die kwaliteitsborging biedt. De wijze waarop en de mate waarin bedrijven hun processen aanpassen verschilt, maar de richting van de beweging is positief.

6.1.4 Zicht krijgen op de kwaliteit van de toegepaste instrumenten en mogelijke aanpassing

Dit punt komt nader aan de orde in paragraaf 6.3 voor zover dat het experiment Keurmerk Garantiewoning betreft. Voor Leiderdorp-Plantage geldt dat Woningborg daar niet veel anders heeft gewerkt dan in het experiment Keurmerk Garantiewoning. In het proefproject Zeeburgereiland is de werkwijze van InterConcept vooral in de toezichtfase naar aanleiding van de gezamenlijke bevindingen aangepast. Daarmee heeft de kwaliteitsborging aan vertrouwen gewonnen bij de gemeente Amsterdam.

6.2 Stelsel en proefprojecten lopen door elkaar

Er zijn geen proefprojecten die volledig overeenkomen met het werken in het nieuwe stelsel. Dat is enerzijds het gevolg van voortschrijdend inzicht; veel proefprojecten zijn immers al twee tot drie jaar geleden van start gegaan, terwijl het wetsvoorstel nog in ontwikkeling was. Anderzijds heeft het te maken met de voorwaarden; in het stelsel is een toelatingsorganisatie voorzien, die er nu nog niet is. Er zijn nog geen definitieve toelatingscriteria en er zijn dus geen toegelaten instrumenten.

De opmerking van de gemeenten Rotterdam en Den Haag tijdens de bijeenkomst van 24 oktober 2016 over hun rol in het experiment Keurmerk Garantiewoning is in dat licht relevant. Zij stelden dat

ze worstelen met het loslaten, als bedoeld in het nieuwe stelsel, aan de ene kant en het houden van toezicht op de kwaliteitsborgers aan de andere kant. Dat effect was ook in de beginfase van het toezicht op de bouw in het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland waarneembaar.

Het houden van toezicht op de kwaliteitsborgers is een taak die de gemeenten zichzelf hebben toegedicht in de proefprojecten en die wordt ingegeven door het ontbreken van een toelatingsorganisatie die toezicht houdt op het stelsel, in casu de instrumentaanbieders en de kwaliteitsborger.

Door die situatie lopen in de proefprojecten het opdoen van ervaringen met instrumenten en kwaliteitsborgers en het voorbereiden op het nieuwe stelsel door elkaar.

6.3 Werkwijze waarborginstellingen aangepast

In het werkplan voor het experiment Keurmerk Garantiewoning is in oktober 2014 als vooronderstelling aangenomen, dat “toepassing van een waarborgregeling gekoppeld aan het Keurmerk leidt tot woningen die voldoen aan het Bouwbesluit 2012, met als garantie voor herstel van gebreken de waarborgstelling”.

Het experiment toont aan dat die vooronderstelling in de praktijk niet geheel wordt gerealiseerd. De werkwijzen van de drie deelnemende waarborginstellingen zijn zodanig verschillend en geven een zodanig verschillende invulling aan de waarborgregeling, dat het Keurmerk Garantiewoning op zich zonder aanpassingen onvoldoende borgt dat de woningen voldoen aan het Bouwbesluit.

Feitelijk is Woningborg de enige, die bouwplannen al vooraf toetste aan het Bouwbesluit en bouwplaatsinspecties uitvoerde. SWK vertrouwde volledig op het kwaliteitssysteem van de bouwer. Voor de waarborgregeling bleek dat een goed uitgangspunt, maar het voldoen aan de bouwvoorschriften kon niet worden geborgd. Bouwgarant ten slotte zag niet toe op het voldoen aan het Bouwbesluit en is min of meer overvallen door het experiment.

De waarborginstellingen hebben hun werkwijze in de loop van het experiment ontwikkeld (Bouwgarant), aangepast (SWK) of verfijnd (Woningborg).

6.4 Woningen veilig en gezond

Zowel gemeenten als kwaliteitsborgers hebben afwijkingen geconstateerd bij de beoordeling van de bouwplannen op het voldoen aan Bouwbesluit 2012 en bij het toezicht op de bouw. De bouwers hebben niet in alle gevallen de bemerkingen van de kwaliteitsborgers opgevolgd of kunnen opvolgen. Dan gaat het om geringe, niet eenvoudig herstelbare afwijkingen, zoals bijvoorbeeld een iets te steile trap vanwege een te klein trapgat of een verdiepingshoogte van 2,56 m in plaats van 2,60 m. Het zijn afwijkingen die onder het huidige stelsel ook voorkomen en door de gemeente hetzij niet worden opgemerkt hetzij worden gedoogd, omdat nakoming niet redelijk of niet haalbaar wordt geacht.

Er is in het experiment wel meer aandacht voor deze afwijkingen. In de meeste gevallen is daarover overleg geweest met de opdrachtgever of zijn de afwijkingen aan de vergunninghouder bekend gemaakt via de verklaring (Woningborg en PlanGarant). In die gevallen waarin de afwijkingen de veiligheid of gezondheid betreffen of het voldoen aan Bouwbesluit 2012 op die punten niet kon

worden vastgesteld zijn of worden geen verklaringen afgegeven. Het is aan de gemeenten te handhaven op het ontbreken van een verklaring bij gereedmelding.

Waar de gemeenten mogelijk onomkeerbare afwijkingen voorzagen, hebben ze interventies gepleegd in de vorm van het stilleggen van de bouw (Amsterdam, Den Haag). Pas nadat deze afwijkingen zijn hersteld, is de bouw voortgezet. Dit is ook in de huidige praktijk een gebruikelijke werkwijze. De wethouder van Den Haag bevestigt via een brief aan de Commissie Ruimte, dat er geen sprake is van onveilige woningen: “Daar waar de veiligheid in het geding was, heeft de gemeente al tijdens de bouw ingegrepen. De opgeleverde woningen binnen de pilot zijn qua veiligheid dan ook van dezelfde kwaliteit als andere nieuwbouwwoningen.”. Er is derhalve geen reden om aan te nemen, dat woningen, waarvoor een verklaring is afgegeven onveilig of ongezond zijn.

De interventies van de gemeenten hebben een positief effect op de kwaliteitsborging. De belangrijkste klacht van de gemeenten, dat er te weinig aandacht was voor constructieve veiligheid, heeft duidelijk geresulteerd in maatregelen bij de kwaliteitsborgers. Het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland laat ook zien dat alle partijen leren van het proefproject. Er is daarom reden om aan te nemen, dat die situaties zich niet meer in die mate zullen voordoen.

De projecten, waarin de gemeenten hebben moeten ingrijpen, of waarin de kwaliteitsborger geen verklaring heeft afgegeven of waarschijnlijk niet zal afgeven, hebben vooral betrekking op projecten uit de beginperiode van het experiment Keurmerk Garantiewoning. Op dat moment waren niet alle partijen goed op de hoogte van de werkwijze en de eigen rol daarin. Dat geldt in het bijzonder voor de bouwbedrijven die onder SWK deelnemen.

6.5 Informatie aan kopers kan beter

De afspraken over het informeren van de opdrachtgevers en de kopers over het experiment Keurmerk Garantiewoning zijn helder en bovendien herbevestigd na de zomer van 2016. Het is ook zo dat de gemeenten en de instrumentaanbieders dan wel hun kwaliteitsborgers hierin actiever zijn geworden. Die afspraken zijn gemaakt tussen de gemeenten en de waarborginstellingen, maar hebben betrekking op een verplichting van de bouwers en projectontwikkelaars. Zij moeten de kopers informeren. Het is niet helemaal duidelijk of dat in alle gevallen op de goede manier gebeurt.

Het informatieblad van het ministerie geeft een onvoldoende helder beeld van de werkwijze. Met name het begrip ‘bouwpartijen’ in de betekenis van kwaliteitsborger roept mogelijk een verkeerd beeld op. Het woord experiment blijkt bovendien sommige kopers en opdrachtgevers af te schrikken.

6.6 De lat ligt hoger

Gemeenten, kwaliteitsborgers en bouwers stellen vrijwel unaniem vast, dat de kwaliteitsborging intensiever is dan het toezicht onder het huidige stelsel; de kwaliteitsborger komt vaker op de bouw en heeft meer bemerkingen. Bouwers geven ook aan dat er meer opmerkingen zijn; kortom de lat ligt hoger. Dat blijkt ook uit de opstelling van de gemeenten. Hoewel zij zich in het huidige stelsel meestal beperken tot de gemeentelijke prioriteiten (vaak constructieve veiligheid, wat minder brandveiligheid en soms energiezuinigheid), verwachten zij - overigens terecht - van de kwaliteitsborger dat die optreedt op alle punten van het Bouwbesluit.

6.7 Onduidelijke rollen

Uit het feit dat de gemeenten zo verschillend optreden in het experiment Keurmerk Garantiewoning blijkt, dat de rollen niet helder zijn vastgelegd in het werkplan of in elk geval te veel ruimte geven die rol op verschillende wijze in te vullen. Dat maakt de resultaten van de proefprojecten tussen gemeenten onderling slecht vergelijkbaar. De kwaliteitsborgers passen hun rol in meer of mindere mate aan de opstelling van de gemeente aan en daardoor is de rol van de kwaliteitsborgers per gemeente anders. Die situatie belemmert het leerproces van zowel de kwaliteitsborgers als de gemeenten.

6.8 Geen rol voor de opdrachtgever

De opdrachtgever en zijn adviseurs zijn in veel proefprojecten onvoldoende betrokken bij de kwaliteitsborging. In veel gevallen is de opdrachtgever ook de vergunninghouder en als zodanig publiek verantwoordelijk voor het voldoen van het bouwwerk aan de bouwvoorschriften. De facto dienen de adviseurs namens de opdrachtgever het voldoen aan het Bouwbesluit te verzorgen. In veel gevallen neemt de opdrachtgever die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende.

6.9 Spraakverwarring over het dossier

Het dossier blijft voor verwarring zorgen. De termen ‘opleverdossier’ en ‘as-builtdossier’ roepen verwachtingen op, die het wetsvoorstel niet beoogt. Veel partijen, waaronder ook gemeenten, verkeren in de veronderstelling, dat het dossier het bewijs bevat, dat het desbetreffende bouwwerk aan Bouwbesluit 2012 voldoet. Dat is slechts ten dele het geval. Het dossier bevoegd gezag, zoals in artikel 1.52 van het ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen is beschreven, omvat een selectie van de stukken die voorheen vooraf voor de preventieve toets bij het bevoegd gezag moesten worden ingediend. Het belangrijkste verschil is dat de stukken moeten overeenkomen met de werkelijk gebouwde situatie (‘as-built’). De onderbouwing van het voldoen aan het Bouwbesluit 2012 is daarin niet expliciet voorzien.

Deze verwarring heeft tot gevolg dat de verwachtingen verschillen. Gemeenten vragen in het kader van hun controlerende rol vaak ook de inspectieverslagen van de kwaliteitsborgers, terwijl dat in het nieuwe stelsel niet zo is geregeld.

7 Aanbevelingen

7.1 Vasthouden aan doelen

De doelen, die zijn geformuleerd in het werkplan van het experiment Keurmerk Garantiewoning zijn nog niet volledig gerealiseerd. Aanbevolen wordt dan ook vast te houden aan die doelen en die consequent te gebruiken bij alle proefprojecten. Wat de doelen sterker en de conclusies eenduidiger zou maken is het formuleren hoe wordt vastgesteld of een doel is bereikt. Dat kan betekenen dat een doel in subdoelen moet worden beschreven.

7.2 Heldere rol van de gemeente

De grote verschillen in het optreden van de gemeenten in de proefprojecten maakt duidelijk dat het van groot belang is dat de rollen bij het begin van een proefproject helder worden geformuleerd. Het experiment Keurmerk Garantiewoning toont aan dat onduidelijke rollen de evaluatie van de doelen en het leerproces voor alle partijen belemmeren.

Aanbevolen wordt de benadering van Delft als voorbeeld te hanteren. Daarvoor zijn drie argumenten. Ten eerste wijst de gemeente Delft opdrachtgevers op hun positie als eerstverantwoordelijke voor de bouwkwaliteit en betrekt ze nadrukkelijk in het borgingsproces. Voorts geeft Delft de kwaliteitsborgers vanuit een leerdoelstelling het vertrouwen om hun werk naar behoren te kunnen doen. Ten slotte hanteert Delft een regime van toetsing en toezicht, dat op maat wordt gesneden voor elk project. Daarmee behoudt Delft zicht op de kwaliteit van het werk van de kwaliteitsborgers en kan worden bijgestuurd als dat wenselijk of noodzakelijk blijkt.

7.3 Toezicht organiseren

Het ontbreken van toezicht op de instrumenten en de kwaliteitsborgers blijkt het functioneren van de gemeenten in de proefprojecten te belemmeren. Om effectief ervaring te kunnen leren opdoen in de proefprojecten wordt aanbevolen om tijdelijk toezicht te organiseren. Dat zou kunnen door de instrumenten en de kwaliteitsborgers in de proefprojecten te laten monitoren door een aantal procesbegeleiders. De groep procesbegeleiders kan ook optreden als dat wenselijk of nodig is al dan niet op verzoek van betrokken partijen. Dat biedt de gemeenten de mogelijkheid meer hun toekomstige rol aan te nemen.

7.4 Startoverleg voor vergunningaanvraag

Aanbevolen wordt elk project te beginnen met een startoverleg, waarbij de opdrachtgever, de kwaliteitsborger en zoveel mogelijk de bouwer en de ontwerper van een bouwplan zijn betrokken.

Met name in de bijeenkomst van 24 oktober 2016 komt naar voren, dat de betrokkenheid van de opdrachtgever of in een project de koper in veel proefprojecten ontbreekt. Hetzelfde geldt voor de adviseurs en de onderaannemers in die proefprojecten. Het startoverleg voor de vergunning-aanvraag blijkt in Sint Anthonis en Delft goed te werken.

Dit startoverleg dient verschillende doelen: de opdrachtgever wordt goed geïnformeerd, er worden heldere projectgerichte afspraken gemaakt over rollen en verwachtingen en daarmee bevordert het korte communicatielijnen.

7.5 Meer transparantie

Aanbevolen wordt aan alle partijen om meer transparantie te betrachten over bevindingen. In het Erkenningsreglement TIS is opgenomen, dat een Erkende TIS de beoordelingsresultaten met alle betrokken partijen gelijktijdig deelt. Dat maakt de informatie inzichtelijk en er ontstaat geen informatieverschil in de communicatie.

In de aanbeveling is nadrukkelijk gewezen op alle partijen. Aan de zijde van de meeste kwaliteitsborgers zijn daar al stappen gezet en wordt steeds meer informatie verstrekt aan de gemeente, maar het geldt ook voor de gemeenten. Het delen van toets- en toezichtrapportages zou de communicatie en daarmee het leerproces gunstig beïnvloeden.

Dit vraagt van alle partijen zich kwetsbaar op te stellen, maar het zal het wederzijds vertrouwen doen toenemen. Het verwijt dat de gemeenten vaak krijgen van de aanvragers, dat het beoordelingsproces een black box is, wordt nu in de proefprojecten in stand gehouden.

7.6 Kennisuitwisseling gemeenten

Aanbevolen wordt gemeenten meer bij de proefprojecten te betrekken door meer proefprojecten in meer gemeenten te organiseren en door kennisuitwisseling tussen gemeenten.

Het experiment Keurmerk Garantiewoning laat zien dat gemeenten verschillend omgaan met hun rol. Dat kan te maken hebben met de omvang van de gemeente, de aard van de bouwopgave of wellicht nog andere factoren. Het geringe aantal gemeenten in het experiment Keurmerk Garantiewoningen maakt het lastig iets te zeggen over de representativiteit voor alle gemeenten.

De bijeenkomst van 24 oktober 2016 heeft voorts aan het licht gebracht, dat gemeenten veel van elkaar kunnen leren. Het zou goed zijn als de ervaringen meer met elkaar zouden worden gedeeld. Het met elkaar meekijken in proefprojecten zou daartoe een effectieve aanzet kunnen zijn.

7.7 Afwijkingen bekend maken

Aanbevolen wordt te onderzoeken op welke wijze in de wetgeving kan worden verankerd dat de opdrachtgever op de hoogte wordt gesteld van de afwijkingen, indien een verklaring niet wordt afgegeven.

Er zijn veel argumenten voor of tegen een verklaring met afwijkingen. Het wetsvoorstel en de concept AMvB gaan echter uit van het uitsluitend afgeven van een verklaring indien het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwvoorschriften. Dat uitgangspunt is helder en voorkomt dat de gemeente bij afwijkingen een eigen afwegingskader voor handhaving hanteert. Dat zou rechtsonzekerheid opleveren bij de opdrachtgever of koper.

Het is echter wel wenselijk dat de afwijkingen bij het onthouden van een verklaring kenbaar worden gemaakt aan de opdrachtgever/vergunninghouder en mogelijk ook de koper in een project zodat deze zijn recht kan halen in de vorm van nakoming of financiële compensatie.

Er zal een preventieve werking uitgaan van het kenbaar maken van afwijkingen. Opdrachtgevers kunnen in de overeenkomst een verklaring als voorwaarde opnemen, zoals ProRail nu doet bij projecten met een TIS. Consumentenorganisaties kunnen iets dergelijks opnemen in modelovereenkomsten.

Ook zonder die voorwaarde zullen bouwers willen voorkomen, dat hun klanten moeten worden geïnformeerd over tekortkomingen, en zullen zij een hogere bouwkwaliteit nastreven.

7.8 Heldere informatie aan opdrachtgevers en kopers borgen

Aanbevolen wordt na te denken hoe in proefprojecten de informatieplicht richting opdrachtgevers en kopers effectief en controleerbaar kan worden geborgd. De eerste stap is het actualiseren van het beschikbare informatieblad, maar dat is niet genoeg. Het startoverleg zoals in een eerdere aanbeveling is voorgesteld biedt daarvoor een oplossing in het geval er sprake is van een particuliere opdrachtgever. In die situaties waarin de opdrachtgever rechtstreeks opdracht verstrekt aan een kwaliteitsborger dient hij die informatie te verstrekken.

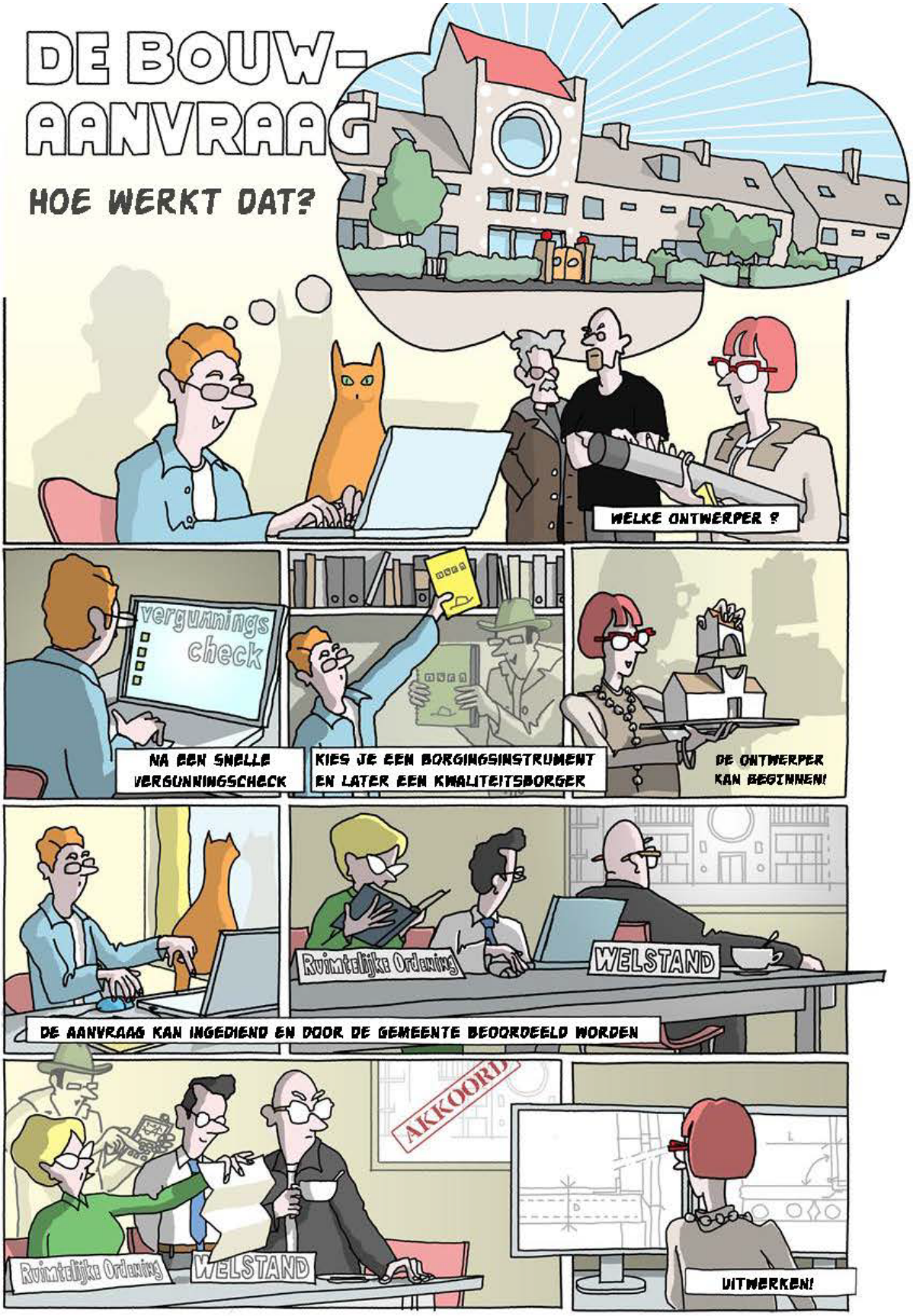
Het lastigste is de situatie waarin kopers een woning kopen in een project en niet rechtstreeks bij het bouwproces zijn betrokken. In dat geval zou de instrumentaanbieder de bouwer/projectontwikkelaar kunnen laten bevestigen, dat en op welke wijze de kopers zijn geïnformeerd.

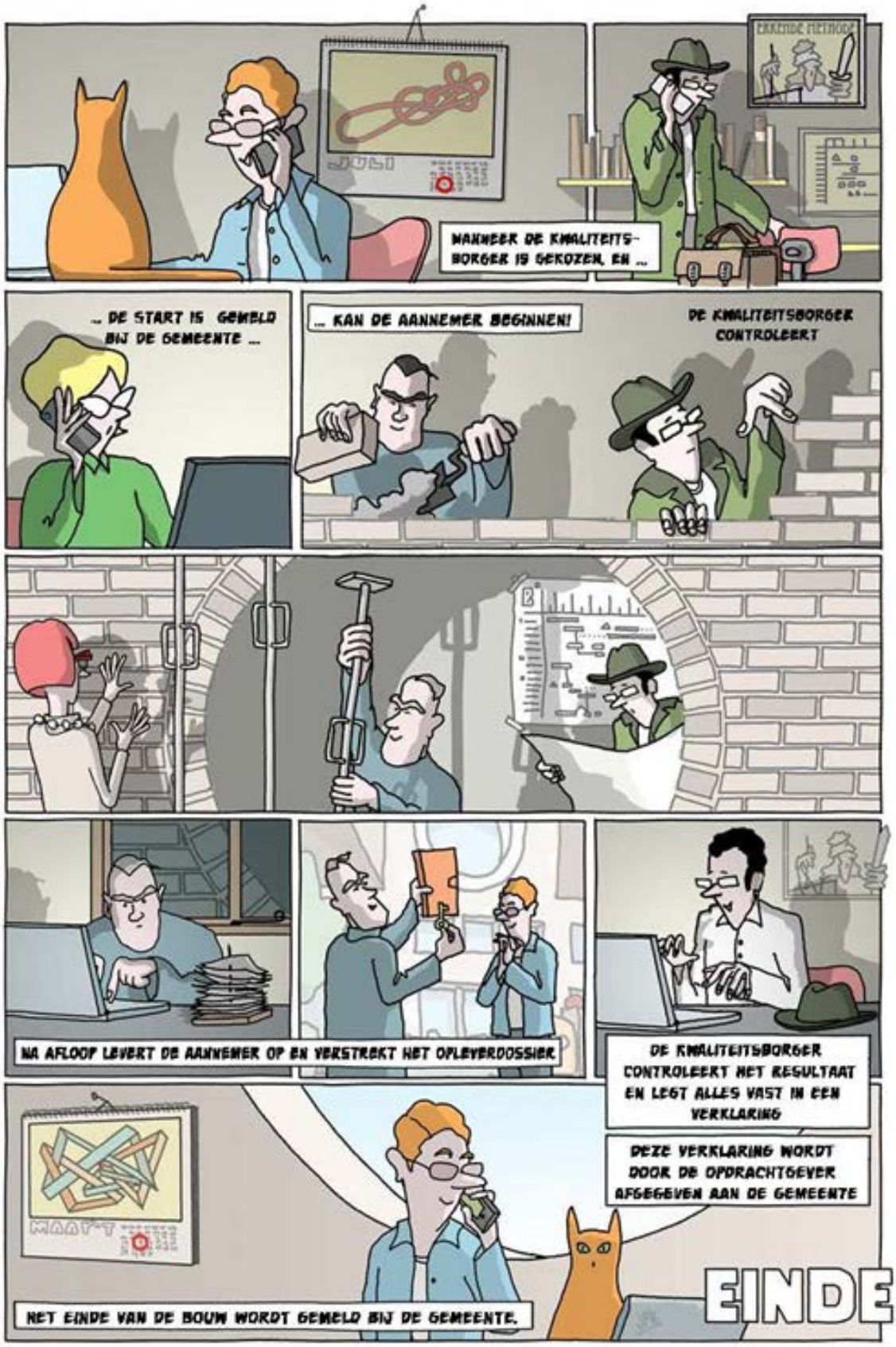
7.9 Vooral doorgaan

Op grond van de conclusies en de voorgaande aanbevelingen wordt aanbevolen door te gaan met proefprojecten en ook andere gemeenten in het gehele land actief te betrekken. Met name kleine gemeenten zijn nog relatief weinig betrokken bij proefprojecten.

De proefprojecten hoeven niet beperkt te blijven tot gevolgklasse 1. Het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland (gevolgklasse 2) toont aan dat ook in die projecten goed kan worden geleerd. Sommige gemeenten en ook Bouwgarant geven aan nu al in dat soort projecten in te zetten op private kwaliteitsborging.

Bijlage 1 De bouwaanvraag




WANNEER DE KWALITEITS-
BORGER IS GEKOZEN, EN ...
... DE START IS GEMELD
BIJ DE GEMEENTE ...
... KAN DE AANNEMER BEGINNEN!
DE KWALITEITSBORGER
CONTROLEERT
NA AFLOOP LEVERT DE AANNEMER OP EN VERSTREKT HET OPLEVERDOSSIER
DE KWALITEITSBORGER
CONTROLEERT HET RESULTAAT
EN LEGT ALLES VAST IN EEN
VERKLARING
DEZE VERKLARING WORDT
DOOR DE OPDRACHTGEVER
AFGEGEVEN AAN DE GEMEENTE
HET EINDE VAN DE BOUW WORDT GEMELD BIJ DE GEMEENTE.
EINDE

Bijlage 2 Bronnen

Documenten:

- Evaluatie Gedelegeerd bouwtoezicht, Woningborg, februari 2013
- Vervallen preventieve toets Bouwbesluit bij Keurmerk Garantiewoningen – werkplan, Instituut voor Bouwkwaliteit, 1 oktober 2014
- Concept eindrapportage Leiderdorp-Plantage, Nieman Beheer, 4 juli 2016
- Brief van de Vereniging Eigen Huis aan minister Blok, gedateerd 17 augustus 2016
- Memo Experiment grondgebonden woningen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 augustus 2016
- Brief van Wethouder Wijsmuller van Stadsontwikkeling, Wonen, Duurzaamheid en Cultuur van de gemeente Den Haag aan de Commissie Ruimte, gedateerd 23 augustus 2016
- Eindrapportage Zeeburgereiland – Theo Koomenbuurt, Ligthart Advies, 5 september 2016
- Private kwaliteitsborging in Den Haag: nadelig voor bewoners, notitie van de gemeente Den Haag, ongedateerd
- Brief van minister Blok aan Vereniging Eigen Huis, gedateerd 14 september 2016

Interviews:

Gemeente Delft	Wim Kruf
	Renke Prevo
Gemeente Den Haag	Maarten Jung
	Marlijn Rekveldt
	Ruud van Schie
Gemeente Eindhoven	Harrie van het Hof
Gemeente Leiderdorp	Rogier de Smit
Gemeente Sint Anthonis	Cor Bongers
Bouwgarant	Rob de Groot
PlanGarant	Erik Schot
SWK	Eric Polman
	Hans Kroon
Nieman Kwaliteitsborging	Jan-Pieter van Dalen
Woningborggroep	Maurice Klaver
	Aad van Dijk
Era Contour	Marco Kranenburg

Bijeenkomst 24 oktober 2016:
Deelnemers: zie bijlage 4

LIGTHART advies

Bijlage 3 Vragenlijst

Evaluatie Experiment Keurmerk Garantiewoning

Verslag interview

Gesproken met:
Datum:

1	Garantie-instituten - werkwijze
a.	Welke aanpassingen hebben de garantie-instituten gedaan in hun werkwijze?
b.	Wat zijn de effecten van die aanpassingen?
c.	Hoe zijn de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen belegd?
d.	Welke aanpassingen zijn nog voorzien?
e.	Zijn er woningen waarvoor geen verklaring is afgegeven?
f.	Zijn er woningen waarvoor pas na herstelmaatregelen een verklaring kon worden afgegeven?
g.	Hoeveel projecten zijn er per gemeente onder het experiment uitgevoerd?
h.	Hoeveel woningen zijn er per gemeente onder het experiment gebouwd?
i.	Hoeveel woningen zijn er opgeleverd?

2	Gemeenten
a.	Wat merken de betrokken gemeenten van de aanpassingen?
b.	Hoe waarderen de gemeenten de aanpassingen?
c.	Welke verbeterpunten zien de gemeenten nog als wenselijk of noodzakelijk?
	-
d.	Krijgen de gemeenten reacties van opdrachtgevers?
e.	Worden de bouwplannen door de gemeenten getoetst?
f.	Houden de gemeenten toezicht op de uitvoering?
g	Zijn er handhavingsverzoeken geweest?

3	Bouwbedrijven
a	Wat merken de betrokken bouwers van de aanpassingen?

b	Hoe waarderen de betrokken bouwers de aanpassingen?
c	Welke verbeterpunten zien de bouwers nog als wenselijk of noodzakelijk?
d	Zijn er (bedrijfs)processen aangepast in verband met de kwaliteitsborging?

4	Kopers
a	Zijn de kopers van de woningen vooraf geïnformeerd over het experiment?
b	Zo ja, welke informatie hebben de kopers van de woningen gekregen?

5	Algemeen
a	Is de communicatie tussen betrokkenen verbeterd?

Bijlage 4 Verslag bijeenkomst 24 oktober 2016

LIGTHART advies

INSTITUUT voor BOUWKWALITEIT

Datum	25 oktober 2016
Onderwerp	Bijeenkomst *Vervolgacties pilots*
Kenmerk	20161024 Bijeenkomst pilots

VERSLAG

Doel van de bijeenkomst en werkwijze

Op 24 oktober is door BZK en iBK een bijeenkomst georganiseerd met als centrale vraag wat er uit de pilots tot nu toe geleerd kan worden voor eventuele volgende pilots, experimenten en proefprojecten (verder 'pilots') in het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Deelnemers waren 45 personen werkzaam voor gemeenten, bouwers, kwaliteitsborgers, instrumentontwikkelaars en opdrachtgevers die de afgelopen tijd betrokken zijn geweest bij één of meer pilotprojecten.[1] Een overzicht van de deelnemers is te zien in de bijlage. De deelnemers zijn op basis van hun rol in het proces bij elkaar gezet zodat gezamenlijk input geleverd kon worden. De aanwezige opdrachtgevers hebben hierbij als klankbordgroep gefungeerd voor vragen en opmerkingen uit de zaal.

Aan de hand van het antwoord van deelnemers op de volgende vragen is gezocht naar antwoord op de centrale vraag van de bijeenkomst:

1. Wat is uw doel voor vandaag, wanneer gaat u tevreden weg?
2. Van wie heeft u wat nodig voor het doorlopen van succesvolle pilots?
3. Wat zijn verbeterpunten voor een volgende pilot?

In bijlage 2 zijn vooraf gemaakte opmerkingen naar aanleiding van de vragen na te lezen. De antwoorden zijn in omgekeerde volgorde (dus te beginnen bij 3) besproken.

Wat zijn verbeterpunten voor een volgende pilot?

De instrumentaanbieders zijn van mening dat er bij volgende pilots vooral meer duidelijkheid vooraf moet zijn. Afspraken dienen duidelijk vastgelegd te worden. Daarnaast is het van belang dat er vertrouwen is in de aanpak die instrumentaanbieders kiezen als het gaat om de risicoanalyses en borgingsplannen die voortkomen uit de toepassing van instrumenten. Hiertoe wordt aan gemeenten gevraagd om input ten behoeve van de ontwikkeling van instrumenten (op systeemniveau): wat zijn veelvoorkomende risico's, waarop moet dus worden gecontroleerd en wat is een goede steekproefomvang. Tevens wordt input gevraagd op de diepgang van de bewijslast: hoe ver moet je gaan met aantonen dat is voldaan aan de voorschriften? Tenslotte geven de instrumentaanbieders aan dat het

[1] En dan met name de projecten Keurmerk Garantiewoning, Zeeburgereiland en Leiderdorp. Zie www.instituutbouwkwaliteit.nl/projecten voor meer informatie.

Instituut voor Bouwkwaliteit
Postadres: Oosterstraat 43
2611 TV Delft

info@instituutbouwkwaliteit.nl
www.instituutbouwkwaliteit.nl
tel: 06-24230136

IBAN: NL41 INGB 0006209707
BTWnr: NL853307908B01
KvK: 59078979

wenselijk is om eindgebruikers hierbij te betrekken (met de kanttekening dat dit bij de consument wellicht niet aan de orde is).

De kwaliteitsborgers geven aan dat alle partijen betrokken moeten worden bij pilots en pleiten voor meer pilots bij meer gemeenten. Ook vanuit de kwaliteitsborgers wordt aangegeven dat meer duidelijkheid vooraf moet worden verkregen. Inhoudelijk vragen de kwaliteitsborgers om meer duidelijkheid over de minimuminspanningen die geleverd moeten worden en welke stukken moeten worden aangeleverd bij gereedmelding en in het kader van de pilots (monitoring). Tenslotte vragen ze aandacht voor de relatie met de opdrachtgever, met name daar waar sprake is van eigenaar-bewoners. Dat laatste zeker in relatie tot het probleem van de ongelijktijdige oplevering: hoe om te gaan met gereedmelding van een project versus het overhandigen van de sleutel per woning?

De aanwezige bouwers vragen om uniformiteit tussen de verschillende instrumenten en duidelijkheid over wat nu op welke moment moet worden aangeleverd. De voorkeur gaat nadrukkelijk uit naar een beperkt aantal instrumenten. Verder moet de communicatie beter, zodat de afspraken en verwachtingen vooraf helder zijn.

De gemeenten maken zich vooral zorgen over het onvoldoende zichtbaar zijn van wat de kwaliteitsborgers nu daadwerkelijk doen. Dit betreft zowel de wijze waarop gevolg gegeven is aan opmerkingen van de kwaliteitsborgers richting de bouwer als het 'leereffect' van bepaalde constateringen in volgende projecten. Graag zouden gemeenten meer zien van de daadwerkelijke kwaliteitsborging: hoe wordt getoetst, hoe en waarop wordt bijgestuurd, wat is er gecontroleerd, etc. Het idee daarbij is dat de focus nu te veel ligt op het opleverdossier en te weinig bij de daadwerkelijke controle van een bouwwerk. Bij nieuwe pilots moet ook de rol van de 'toelatingsorganisatie' worden opgepakt zodat de gemeente niet zowel moet monitoren als de rol van bevoegd gezag moet uitvoeren. Gemeenten vragen tenslotte om een sterkere rol van de opdrachtgever die beter moet aangeven wat hij wil.

2

Naar aanleiding van de inbreng van partijen worden nog de volgende opmerkingen gemaakt:

- Woningborg geeft aan dat gemeenten meer dan welkom zijn om mee te kijken en mee te denken met de ontwikkeling/ uitwerking van hun instrument
- De Alliantie geeft aan als opdrachtgever altijd al nadrukkelijk betrokken te zijn bij een bouwproject. Met name bij de niet-professionele opdrachtgever moet het tussen de oren komen dat steun op dit punt noodzakelijk is
- Algemeen wordt nog opgemerkt dat voorkomen moet worden dat instrumenten een papieren tijger worden en dat in veel gevallen ook de ontwerpkwaliteit nu aan de lage kant is. Beide punten vragen aandacht van zowel instrumentaanbieder als kwaliteitsborger
- Als laatste wordt nog opgemerkt dat het verschil tussen het dossier bij gereedmelding (vaak ten onrechte 'opleverdossier' genoemd) en het 'as-built' in het oog gehouden moet worden.

Eerstgenoemde dossier wordt aan de gemeente geleverd bij gereedmelding en bevat alleen de uiteindelijk situatie zoals gerealiseerd. Het tweede dossier bevat alle informatie die gebruikt is bij de toetsing en toezicht en moet in bezit zijn van de kwaliteitsborger zodat instrumentaanbieder en toelatingsorganisatie hierin kunnen meekijken bij het toezicht. De opdrachtgever kan zelf afspraken maken om dit dossier eventueel ook te verkrijgen (wat is aan te raden voor toekomstige aanpassingen!).

Even tussendoor: complimenten en leerpunten

Gevraagd naar complimenten aan partijen over goed verlopende projecten worden de volgende genoemd:

- De Alliantie → Gemeente Amsterdam heeft proactief meegedacht en meegewerkt met de pilot. 'We hebben elkaar goed vastgehouden'.
- Delft → bouwer uit een eerder project. Gemeente heeft zich beperkt tot systeemtoezicht en bouwer heeft volledig inzicht gegeven in het project. Bleek bijzonder goed te werken.
- Aannemer → samenwerking met kwaliteitsborger verliep goed in project. Open communicatie en onderling vertrouwen.
- Gemeente Amsterdam → alle deelnemers in de pilot Zeeburgereiland zijn gegroeid in hun rol. Vooral de bewustwording als het gaat om kwaliteit is sterk toegenomen!
- RVB → aannemers werkend onder integrale contracten en dan met name de partijen betrokken bij het project Rijnstraat in Den Haag. Op eigen initiatief van het bouwconsortium is een TIS ingezet voor het gehele project (waar slechts een deel was voorgeschreven). De samenwerking is goed, ook met de gemeente Den Haag die heeft aangegeven tevreden te zijn over de samenwerking in dat project.

3

Van wie heeft u wat nodig voor het doorlopen van een succesvolle pilot?

De gemeenten geven aan dat de rijksoverheid duidelijkheid moet geven over de rollen en verantwoordelijkheden, ook binnen pilots. Gemeenten hebben nu een dubbelrol: enerzijds moet er kennis van de gemeente naar de markt en anderzijds lijkt de gemeente nu ook de rol van 'toelatingsorganisatie' te hebben. Ze zijn dus bevoegd gezag en 'coach' en dat werkt niet. Verder moeten alle partijen zich bewust zijn van het feit dat ze aan een pilot deelnemen en daarbij ook volledig hun rol pakken. Hiertoe moeten onderlinge afspraken gemaakt worden die voldoende helder zijn en waar partijen elkaar op kunnen aanspreken. Opgemerkt wordt nog dat de hele keten mee moet in het nieuwe stelsel en zich moet realiseren dat de adviesrol die gemeenten nu vaak noodgedwongen op zich nemen verdwijnt. Partijen moeten dit gat zelf opvullen!

In reactie hierop geeft Woningborg aan dat bij het project Keurmerk Garantiewoningen sprake is van een verschil van inzicht in de doelen. Daar waar de waarborginstellingen zijn begonnen vanaf de veronderstelling dat hun inspanningen voldoende zijn om te kunnen voldoen aan de uitgangspunten van

de wet, zijn gemeenten gestart met het uitgangspunt dat direct vanaf dag 1 sprake zou zijn van een inzet vergelijkbaar met wat de gemeenten doen. Inmiddels wordt een veel zwaardere inspanning geleverd dan bij de start van het project. Woningborg vraagt – mede namens de overige waarborginstellingen – om gezamenlijk te bepalen bij het vervolg wat mogelijk is en hoe gemeenten hen kunnen helpen om 'de laatste stap te maken'.[2]

Bouwers geven aan dat bij volgende pilots door de kwaliteitsborgers inzicht gegeven moet worden in hoe ze werken en wat vanuit de bouwers hiervoor wanneer moet worden aangeleverd.

De kwaliteitsborgers vragen om duidelijkheid over de inhoud van de wet en onderliggende wetgeving zodat duidelijk is hoe hun taak er uiteindelijk uit komt te zien (wat minimaal toetsen, etc.). Verder vragen de kwaliteitsborgers met name om transparantie en commitment van de andere deelnemers. Duidelijk moet worden dat het straks gewoon moet en geen keuze meer is. Het 'wij-zij' denken moet eruit, we staan gezamenlijk aan de lat voor de kwaliteit. Tenslotte vragen de kwaliteitsborgers aan de gemeenten om direct feedback op de projecten en niet pas na afronding van het project.

De gemeenten geven aan dat dat laatste punt hen voor een dilemma stelt. Geconstateerd is dat veel partijen in hun oude rol terugvallen als de gemeente directe terugkoppeling geeft. De angst bestaat dat de resultaten te sterk worden beïnvloed door directe terugkoppeling en partijen weer gaan 'leunen' op de gemeente. Zie ook de eerdere opmerking over de dubbelrol en de duidelijkheid die er moet komen in rollen en taken.

De instrumentaanbieders vragen – in lijn met wat eerder door Woningborg werd aangegeven – input van BWT op systeemniveau. Dat wil zeggen dat ze graag horen op welke punten instrumenten verbeterd kunnen worden, wat aandachtspunten zijn en de risico's liggen. De kennis hiervan bij gemeenten kan goed gebruikt worden in de markt. Tenslotte zouden de instrumentaanbieders graag snel duidelijkheid hebben over onafhankelijkheid aangezien dit essentieel is voor de instrumenten.

Even tussendoor: wat valt de deelnemers op aan de reacties tijdens de bijeenkomst?

Gevraag naar een reflectie op de bijeenkomst worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Het voelt als een spannend proces maar duidelijk is dat iedereen door moet
- Er is sprake van een voorzichtige en aftastende houding. Er is geen sprake van echte enthousiasme, "het moet dus we gaan het doen!"
- Er is nadrukkelijk verschil tussen de insteek kwaliteit – bepaald door wat de klant wil – en voldoen aan de wet – bepaald door wat de Wkb straks voorschrijft. Deze twee zaken lopen door elkaar.
- Een opdrachtgever moet eigenlijk vooraf kiezen wat de insteek is: Bouwbesluit of kwaliteit in brede zin. Dat moet de opdrachtgever nadrukkelijk duidelijk worden gemaakt.

[2] Zie ook het eerdere verzoek/ aanbod om mee te kijken en te denken bij de ontwikkeling van het instrument.

- Wellicht zou de insteek gekozen kunnen worden om vooraf te bepalen als bouwer wat je na afloop aan je klant wil kunnen laten zien. Dit kan het proces wat minder 'gekunsteld' maken.
- Een steeds terugkerende vraag lijkt te zien wie nu wat oppakt. Op zich een goede vraag die echter ook gezien kan worden als een leerdoel.

Wat is uw doel voor vandaag?

De doelen worden niet meer plenair besproken. Uit de vooraf aangeleverde opmerkingen blijken de deelnemers met name (aanvullend) behoefte te hebben aan:

- Informatie over welke soorten pilots er op dit moment lopen
- Informatie over ervaringen met pilots tot nu toe
- Duidelijkheid over de rollen en de rolverdeling van deelnemers aan pilots
- Duidelijk maken tegen welke problemen met name gemeenten nu aanlopen
- Duidelijkheid over de (wettelijke) eisen aan instrumenten en kwaliteitsborging
- Helderde doelen voor het vervolg
- Verbeterpunten en nieuwe doelen voor het vervolg
- Vertrouwen in elkaar

Bijlage 1: lijst van deelnemers

Rol	Organisatie	Deelnemer
Moderator	ASK	Nico Zwarts
Bouwbedrijven	Bohemen	Tom Meulenbeld
	BVR	Patrick Crugten
	BVR	Hanno Schrauwen
	Heembouw	Jacques de Vos
	HSB Bouw	Eric Koning
	HSB Bouw	Dennis van der Kuil
	Smit's Bouwbedrijf	Ruurd Potma
	UBA	Jos Schuijlenburg
Gemeenten	Amsterdam	Elske van der Veer
	Amsterdam	Mohamed Khalfi
	Delft	Wim Kruf
	Den Haag	Marlijn Rekveldt
	Den Haag	Ruud van Schie
	Den Haag	Maarten Jung
	Den Haag	Hilda Pool – de Boer
	Rotterdam	Ciska van den Andel
Instrumentaanbieders	BNA	Alexander Pastoors
	Bouwgarant	Rob de Groot
	KOMO	Ton Jans
	Metaalunie	Peter van der Mars
	SKG-IKOB	Bastiaan Benz
	SKG-IKOB	Willem Englebert
	SWK	Hans Kroon
	Woningborg	Maurice Klaver
Kwaliteitsborgers	BouwQ	Benno Bruinsma
	BouwQ	Ljubica Popetrevska
	InterConcept	Patrick Meijers
	Nieman Kwaliteitsborging	Jan-Pieter van Dalen
	Nieman Kwaliteitsborging	Joost Vos
	Plangarant	Erik Schot
	Plangarant	Eric Houtman
	Seconed	Wim Hoppenbrouwers
	Seconed	Hans Leenart
	Woningborg	Kees Hootsen

Opdrachtgevers	De Alliantie	Oliver Rasche
	De Alliantie	Michiel Schaap
	Rijksvastgoedbedrijf	Henk van Vulpen
Toehoorders	BDO	Joris Aalberse
	BDO	Lenny van de Kerkhof
	BZK	Bart Dunsbergen
	BZK	Jos Verlinden
	Douglas Consultancy	Bob Gieskens
	iBK	Hajé van Egmond
	iBK	Jeroen Bunschoten
	iBK	Harry Nieman
	Ligthart Advies	Peter Ligthart

7

6 november 2016 20161024 verslag bijeenkomst pilots

Bijlage 2: Overzicht input deelnemer



