

## Kwaliteitsborgers & Instrumenten

### Vierde nieuwsbrief Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In de Wkb maken we kennis met twee nieuwe begrippen in de bouwregelgeving: 'kwaliteitsborgers' en 'instrumenten'. In deze vierde editie van de nieuwsbrief gaan we nader op deze begrippen in. Daarbij besteden we aandacht aan de taken van de kwaliteitsborger en komen de nu bekende instrumenten aan de orde.

Daarnaast wijzen we u erop dat de eerste nieuwsbrief is geüpdatet. Het gaat niet om grote aanpassingen, maar enkele verduidelijkingen ten aanzien van de overgang naar de Omgevingswet gelijktijdig met de invoering van de Wkb.

### Deel I; de kwaliteitsborger

#### Kwaliteitsborger: geen toezichthouder, geen opzichter, geen kwaliteitscontroleur

We kennen nu drie soortgelijke rollen in het bouwproces, namelijk de toezichthouder, de opzichter en de kwaliteitscontroleur. De kwaliteitsborger is van alle drie een beetje of beter: geen van drieën.

Een toezichthouder treedt op voor het bevoegd gezag, meestal de gemeente, en heeft de daarbij behorende bevoegdheden. Zijn taak is het erop toe te zien dat het bouwen waarvoor een vergunning is verleend overeenkomstig de vergunning wordt uitgevoerd of dat het vergunningsvrij bouwen niet in strijd is met de bouwvoorschriften. Hij kan aanwijzingen geven en kan bijvoorbeeld ook een bouw stilleggen als hij (ernstige) tekortkomingen vaststelt. De toezichthouder is dan ook een ambtenaar.

De opzichter is de vertegenwoordiger van de opdrachtgever op de bouwplaats. Hij rapporteert aan een directievoerder of rechtstreeks aan de opdrachtgever. Omdat hij aan de kant van de opdrachtgever staat is hij partij in het bouwproces. Hoewel hij het werk niet kan stil leggen heeft hij wel enige macht.

De kwaliteitscontroleur is in dienst van (meestal grotere) bouwbedrijven en toetst de uitvoering van het werk volgens interne richtlijnen. Het is vaak een staffunctionaris, die vaak niet direct kan optreden. Hij rapporteert aan de kwaliteitsmanager of aan de directie van het bouwbedrijf.

De kwaliteitsborger is geen partij in het bouwproces. Hij vertegenwoordigt noch de bouwer, noch de opdrachtgever en hij vervangt ook niet de gemeentelijke toezichthouder. En hij kan de bouw dus ook niet stilleggen.

Wat is de kwaliteitsborger dan wel?

De kwaliteitsborger is een nieuwe rol in het stelsel van bouwtoezicht, zoals dat er onder de Wkb uit komt te zien. Hoewel in het spraakgebruik met een kwaliteitsborger vaak de persoon wordt aangeduid die een plan toetst en het werk op de bouwplaats beoordeelt, is de kwaliteitsborger als bedoeld in de Wkb meestal een organisatie.

#### Artikel 7aa WKB

d. kwaliteitsborger: natuurlijk persoon of rechtspersoon die met toestemming van de instrumentaanbieder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast.

### **Altijd een kwaliteitsborger?**

Het korte antwoord op deze vraag is nee, maar dat vraagt om uitleg. Kwaliteitsborgers komen alleen in actie bij vergunningplichtige werken. In de Wkb is een bijzondere situatie voorzien voor bouwwerken waarvoor de vergunning alleen betrekking heeft op welstand of bestemmingsplan. In dat geval wordt gesproken over Bouwbesluittoetsvrije werken, die wel vergunningplichtig zijn, maar waarvoor geen kwaliteitsborger hoeft te worden ingezet.

Bouwen blijft ook onder de Omgevingswet in principe vergunningplichtig. Wel wordt er een 'knip' gemaakt tussen de ruimtelijke regels en de technische regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan en dus heeft de vergunning voor het bouwen alleen nog betrekking op de technische regels. Onder de Omgevingswet zal nog steeds sprake zijn van vergunningsvrij bouwen en hieronder zullen ook de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken van de Wkb vallen.

Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal een meldingsplicht worden ingevoerd. Net als voorgesteld in de Wkb zal de initiatiefnemer van het bouwen aan het bevoegd gezag moeten melden welk instrument wordt toegepast en welke kwaliteitsborger toeziet op de bouw. De melding moet uiterlijk vier weken voor start bouw worden ingediend. In de praktijk zal het echter noodzakelijk om veel eerder een kwaliteitsborger in te schakelen aangezien deze het bouwplan nog moet beoordelen en een risicobeoordeling en borgingsplan moet vaststellen.

### **Risicobeoordeling en borgingsplan**

De werkzaamheden van de kwaliteitsborger beginnen met de risicobeoordeling. Van het te bouwen bouwwerk wordt een inschatting gemaakt welke onderdelen en welke werkzaamheden risicovol zijn. Dat wil zeggen dat de kans dat die fout gaan groter is dan gemiddeld en/of de gevolgen als het fout gaat groter zijn dan gemiddeld. De risicobeoordeling hoeft niet door de kwaliteitsborger te worden uitgevoerd, maar kan ook worden gedaan door de opdrachtgever, een architect of een adviseur. De kwaliteitsborger zal er in dat geval wel naar kijken en de risicobeoordeling eventueel aanpassen. De risicobeoordeling zal in veel gevallen samengaan met het toetsen van het bouwplan op papier aan de bouwvoorschriften. Die taak ligt nu nog bij de gemeente, maar zal dus verschuiven.

De risicobeoordeling is het vertrekpunt voor het borgingsplan. Daarin wordt beschreven welke acties de kwaliteitsborger zal uitvoeren om het risico te monitoren. Dat kunnen verschillende soorten acties zijn, zoals bijvoorbeeld het inspecteren van een specifiek onderdeel op de bouwplaats, het bijwonen van bepaalde activiteiten tijdens de bouw, controle van de toe te passen materialen of het beoordelen van detailuitwerkingen van het plan.

Ook het borgingsplan hoeft niet door de kwaliteitsborger zelf te worden opgesteld. Net als bij de risicobeoordeling kunnen andere partijen een borgingsplan opstellen, maar zal de kwaliteitsborger die beoordeling, zo nodig aanpassen en vaststellen. Het borgingsplan wordt ingediend bij de gemeente.

### **De kwaliteitsborger in de praktijk**

Of een onderneming in de praktijk te maken krijgt met een kwaliteitsborger en zo ja op welke manier, hangt vooral af van de aard van uw werkzaamheden. Als u nooit een vergunning aanvraagt, dan heeft u met een risicobeoordeling en een borgingsplan niet direct te maken. Het borgingsplan bepaalt wel welke onderdelen de kwaliteitsborger zal beoordelen. Zijn primaire taak is het beoordelen op het voldoen aan de bouwvoorschriften (Bouwbesluit en straks Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)), maar daarnaast kan een opdrachtgever hem verzoeken ook toe te zien op 'goed en deugdelijk werk' of het voldoen aan besteisen. Lang niet alle werkzaamheden vallen in de

categorie 'risicovol'. En als de taak van de kwaliteitsborger is beperkt tot de bouwvoorschriften is dat nog minder.

Wat de kwaliteitsborger van u kan vragen is mede afhankelijk van de werkwijze van de kwaliteitsborger. Die werkwijze is beschreven in het instrument dat hij toepast. Vaak zal het erop neerkomen dat hij een deel van het werk bekijkt en foto's maakt of gegevens van de materialen bij u opvraagt. Sommige instrumenten voorzien erin dat de (hoofd)aannemer zelf een deel van de gegevens aanlevert aan de kwaliteitsborger en sommige (hoofd)aannemers zullen die vraag doorleggen aan de andere bouwpartners. Dan wordt gevraagd een foto te sturen via de mobiele telefoon of een document te uploaden. Meestal zijn daar geen bijzondere digitale tools, zoals EDControls, HomeDNA of Snagsteam, voor nodig.

### **Instrument: een toegelaten werkwijze**

Bij een instrument denk je al snel aan een fysiek hulpmiddel, zoals een waterpasinstrument. In de Wkb wordt met 'instrument' een beoordelingsmethodiek bedoeld.

#### **Artikel 7aa Wkb**

a. instrument voor kwaliteitsborging: beoordelingsmethodiek die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a\*, en vierde lid, of artikel 120;

c. instrumentaanbieder: natuurlijk persoon of rechtspersoon die een aanvraag tot toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen indient bij de toelatingsorganisatie;

\* Bouwbesluit 2012

Iedereen is vrij om een geschikte beoordelingsmethodiek te bedenken en te beschrijven die ertoe leidt dat de kwaliteitsborger die het instrument toepast een verantwoorde uitspraak kan doen of een bouwwerk bij de gereedmelding voldoet aan de bouwvoorschriften. In de praktijk blijkt dat nog niet zo eenvoudig. Op dit moment zijn er vier instrumenten beschreven en in elk geval voor de proefprojecten positief beoordeeld. Degene die een instrument beschikbaar stelt voor kwaliteitsborgers heet in de Wkb de 'instrumentaanbieder'.

De instrumentaanbieder is ervoor verantwoordelijk dat het instrument door de overheid wordt toegelaten om te worden toegepast door een kwaliteitsborger. Om te kunnen worden toegelaten moet het instrument aan een aantal wettelijke eisen voldoen. Zo regelt het instrument onder andere dat een kwaliteitsborger over bepaalde kennis en ervaring beschikt.

Bovendien moet hij erop toezien dat de kwaliteitsborger het instrument op de juiste wijze toepast. Een kwaliteitsborger mag een instrument pas toepassen als hij de instrumentaanbieder heeft aangetoond dat hij aan de eisen kan voldoen.

### **Certificering kan en mag**

Het systeem van instrument en kwaliteitsborger heeft wat weg van certificering. Een instrument zou je kunnen vergelijken met een beoordelingsrichtlijn (BRL). De rol van de instrumentaanbieder ligt dan bij de certificerende instelling (KIWA, SKG-IKOB, SKH, SGS, etc.). Waar bij certificering het overheidstoezicht is geregeld via de Raad voor Accreditatie is dat bij de Wkb de toelatingsorganisatie.

Certificering past dus binnen de Wkb, maar is niet voorgeschreven. Tegelijkertijd laat de Wkb ruimte aan een instrument om het gebruik te maken van bestaande kwaliteitssystemen, zoals certificering. Dat wil zeggen dat de kwaliteitsborger kan volstaan met het vaststellen dat werkzaamheden onder een certificaat worden uitgevoerd en verdere controles kan beperken of zelfs achterwege laten. Het moet voorkomen dat op die manier dubbel werk wordt verricht.

#### **Artikel 7ak Toelatingsorganisatie (vereenvoudigd)**

1. Er is een toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw.
2. De toelatingsorganisatie heeft de volgende taken:
  - a. het beslissen op aanvragen om toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen;
  - b. het houden van toezicht op het stelsel van kwaliteitsborging en de taken van de instrumentaanbieder;
  - c. het geven van waarschuwingen met betrekking tot de toepassing van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, het schorsen of het intrekken van toelatingen als bedoeld in onderdeel a;
  - d. het bijhouden van het register van instrumenten en kwaliteitsborgers;
  - e. het vaststellen van de vergoedingen en de bijdrage (vergoeding voor toelating en registratie en bijdrage aan toezicht door de toelatingsorganisatie);
  - f. het geven van voorlichting over de toepassing van de regels met betrekking tot de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen;
  - g. het monitoren en evalueren van het functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

## **Deel II; het instrument**

### **Wie kiest een instrument?**

Het vergunningstelsel kent slechts twee partijen: de vergunninghouder en de vergunningverlener. Tot het moment dat een vergunning is verleend is de vergunninghouder nog vergunningaanvrager. Omdat het instrument en de kwaliteitsborger moeten worden gemeld in het kader van de vergunningaanvraag is de vergunninghouder ervoor verantwoordelijk. Dat betekent echter niet dat de vergunninghouder het instrument moet kiezen. Hij hoeft zelfs niet de opdrachtgever van de kwaliteitsborger te zijn. Dat mag ook de aannemer of elke andere partij zijn. In de praktijk is te verwachten dat met name de niet-professionele opdrachtgevers tegen hun architect of aannemer zullen zeggen: "O ja, er moet een kwaliteitsborger bij, regel jij dat?". Dat is ook vaak de praktijk bij het aanvragen van een vergunning.

Een (gespecialiseerde) aannemer zal dus onvermijdelijk te maken krijgen met verschillende instrumenten en verschillende kwaliteitsborgers. De manier van werken van de kwaliteitsborger kan wat verschillend zijn, maar hun opdracht is steeds dezelfde: borgen dat een bouwwerk aan de bouwvoorschriften voldoet. De verschillen voor de uitvoerende partijen zullen daardoor voor zover nu valt te overzien niet al te groot zijn. In de volgende paragrafen zullen we de verschillende instrumenten kort belichten.

## **De vier instrumenten die positief zijn beoordeeld voor proefprojecten**

### **KOMO instrument voor Kwaliteitsborging KiK**

Het instrument KiK is ontwikkeld door KOMO. KOMO is een keurmerkorganisatie en verleent licenties aan certificatie-instellingen om het KOMO-keurmerk te mogen voeren.

Het instrument bestaat uit twee componenten: een risicomodel, de 'KiK-tool', en beoordelingsrichtlijn BRL 5019 'Kwaliteitsborging'. De KiK-tool is een hulpmiddel om een risicobeoordeling en een borgingsplan te maken, die moet worden toegepast om van KiK gebruik te kunnen maken. Het kan zowel door aannemers als kwaliteitsborgers worden ingezet en kan ook toegankelijk worden gemaakt voor de gemeente. Het instrument is bedoeld voor alle soorten bouwwerken.

Een kwaliteitsborger moet bovendien zijn gecertificeerd voor BRL 5019 door de certificatie-instellingen SKG-IKOB of KIWA. Het instrument is door KOMO ontwikkeld om de bestaande certificering van producten, processen en diensten zoveel mogelijk te benutten bij kwaliteitsborging.

De BRL 5019 is al bijna twintig jaar geleden ontwikkeld om bouwplantoetsing door private partijen onder certificaat te kunnen laten uitvoeren. Dat is lang voordat sprake was van de Wkb. Met het toetsen van bouwplannen onder BRL 5019 is dus al veel ervaring. Daarnaast bestond er een certificaat voor bouwtoezicht, dat vooral was bedoeld voor opzichters. Enkele jaren geleden zijn beide regelingen samengevoegd in de BRL 5019 Kwaliteitsborging.

### **Woningborg Kwaliteitsborgingsinstrument WKI**

WKI is het kwaliteitsborgingsinstrument van Woningborg. Woningborg is een waarborginstelling voor de bouw van voornamelijk koopwoningen ('Keurmerk Garantiewoning') met zo'n duizend aangesloten bouwondernemingen. In die rol toetst Woningborg al enkele decennia bouwplannen aan de eisen van goed en deugdelijk werk en aan de bouwvoorschriften, zoals op papier als op de bouwplaats. Naast nieuwbouw koopwoningen, zowel grondgebonden als appartementen, beoordeelt Woningborg ook verbouwingen en transformaties, huurwoningen, recreatiewoningen en aanverwante bouwwerken.

Voor de kwaliteitsborging is Woningborg Toetsing en Toezicht (WTT) opgericht. Dit bedrijf houdt zich uitsluitend bezig met bouwtechnische toetsing van bouwplannen en toezicht op de bouwplaats. Het WKI maakt gebruik van verschillende tools om het proces te optimaliseren, waarbij alles is afgestemd op de planning van het bouwproces.

Alle partijen, dus niet alleen Woningborg-deelnemers, kunnen gebruik maken het WKI, waarbij WTT zelf als kwaliteitsborger optreedt.

### **Verbeterde Kwaliteitsborging VKB**

VKB is het instrument van SWK. SWK is net als Woningborg een waarborginstelling, die het Keurmerk Garantiewoning afgeeft voor nieuwbouwwoningen en dat ook al 40 jaar doet. Bij SWK zijn voornamelijk grote(re) bouwbedrijven aangesloten. SWK is instrumentaanbieder en werkt samen met Oculus en Nieman Kwaliteitsborging als kwaliteitsborgers.

Het VKB gaat uit van het interne kwaliteitssysteem van het bouwbedrijf. De bij SWK aangesloten bedrijven zijn ISO 9001 gecertificeerd.

### **Technical Inspection Service TIS**

De TIS-systematiek is een kleine twintig jaar geleden ontwikkeld door ProRail en Allianz. Rond 2009 heeft CROW hiervoor een erkenningsregeling ontwikkeld, die daarna is overgedragen aan SKG-IKOB. Op dit moment is de vereniging TIS instrumentaanbieder van het TIS-instrument.

Een TIS is een onafhankelijk en deskundig bureau dat risico gestuurde inspecties uitvoert van zowel het ontwerp als de uitvoering. Waar de TIS in het begin vooral werd ingezet voor (complexe) infrastructurele werken is de dienstverlening nadrukkelijk verbreed naar de Wkb.

Belangrijke kenmerken van de TIS zijn strenge onafhankelijkheidseisen, die verder gaan dan de Wkb voorschrijft, en hoge eisen aan de deskundigheid van de medewerkers. Aan de inzet van een TIS kan een Verborgten Verbreken Verzekering (VGV) worden gekoppeld.

### **Register: zoeken en vinden**

De toelatingsorganisatie zal te zijner tijd een register opzetten, waarin de gegevens van de toegelaten instrumenten en de door de instrumenten toegelaten kwaliteitsborgers worden opgenomen. Het register wordt publiek toegankelijk, zodat zowel opdrachtgevers als andere belanghebbenden kunnen nagaan welke instrumenten en kwaliteitsborgers zijn toegelaten. Mochten er sancties aan instrumentaanbieders en/of kwaliteitsborgers zijn opgelegd (waarschuwing/schorsing/intrekking) dan is dat ook in het register terug te vinden.