

Bestuursrechtelijke handhaving bij (private) kwaliteitsborging, deel 6

De instrumentbeheerder en de toelatingsorganisatie

Deze serie artikelen is geschreven terwijl de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen nog ‘under construction’ is. Op het moment dat deze editie van Bouwkwiteit in de praktijk verschijnt, ligt het wetsvoorstel inmiddels voor advies bij de Raad van State. Afhankelijk van de inhoud van dat advies kan minister Blok nog overwegen wijzigingen door te voeren. Uiteraard kan de wet bij de behandeling in de Tweede Kamer – waarschijnlijk komend najaar – worden geamendeerd. Mochten die wijzigingen en amendementen aanleiding geven om terug te komen op de eerdere artikelen, inclusief deze laatste aflevering in de serie, dan volgt een correctie.

Tekst Ing. Gert-Jan van Leeuwen met medewerking van ir. Hajé van Egmond en mr. Hans Barendregt

In deze zesde aflevering zoomen we in op de rollen van de instrumentbeheerders (IB) en de toelatingsorganisatie (TO). Beide organen zien niet direct op bouwwerken maar op de toepassing van instrumenten respectievelijk op het functioneren van het stelsel. De audits en ‘reality checks’, die zij uitvoeren aan de hand van dossieronderzoek en controles bij concrete bouwwerken, dienen ter ondersteuning van dit toezicht op instrument- of stelselniveau. Mede door de sancties die zij daaraan kunnen verbinden – jegens kwaliteitsborgers, respectievelijk instrumenten – leveren zij een essentiële bijdrage aan het doel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Sancties

De wet voorziet in sancties door de TO (een zelfstandig bestuursorgaan conform de Kadewet ZBO) op de IB’s. Dat zijn certificerende instellingen en brancheorganisaties, die een instrument ontwikkelen en voordragen om te worden toegelaten tot het stelsel. Toelating gebeurt door de TO op grond van ‘bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) gestelde regels’. IB’s zelf certificeren of erken-



nen kwaliteitsborgers, die met de door de IB ontwikkelde én door de TO toegelaten instrumenten willen werken. Daarnaast zien zij toe op het functioneren van de kwaliteitsborgers en leggen zij deze – als daartoe aanleiding

bestaat – zo nodig sancties op. Over dit type sancties gaat het in de slotaflevering, deel 6, van deze reeks.

Rol van instrument en instrumentbeheerder

In het stelsel van private kwaliteitsborging opereert elke kwaliteitsborger binnen de spelregels van het instrument dat hij toepast. Hier passen enkele opmerkingen terzijde over sommige actuele pilots. Soms worden instrumenten maar voor een deel toegepast én soms door partijen die daartoe (nog niet) gerechtigd zijn. Vanuit het Instituut voor Bouwkwaliiteit worden dergelijke pilots begeleid omdat de bevindingen en conclusies van belang kunnen zijn voor de toelatingscriteria, de eigen protocollen en organisatie van de TO en wellicht voor de inrichting van het instrument zelf. Daarbij worden de betrokken partijen er steeds op gewezen dat ook de instrumenten gebruikt in de pilots nog voor toelating aan de TO moeten worden voorgelegd. Als oefening en grensverkenning zijn de pilots nuttig en noodzakelijk. Daarom worden de pilots kritisch én enthousiast begeleid door of namens de kwartiermakers.

Een minpunt van de hiervoor bedoelde pilots is dat de toekomstige rol van een IB geheel of gedeeltelijk buiten beeld blijft. Dat betekent aan de ene kant, dat deze IB niet of onvoldoende in de gelegenheid is om er door middel van audits en dergelijke, op toe te zien of de kwaliteitsborger zijn werk goed doet. Aan de andere kant kan de IB de kwaliteitsborger niet adequaat terzijde staan als deze oneigenlijke pressie ondervindt van andere bij het bouwwerk betrokken partijen. Ook heeft de IB op deze manier geen zicht op de effectiviteit en werkbaarheid van het instrument en de eventuele noodzaak van aanpassingen.

Deze opmerkingen terzijde maken duidelijk dat de IB een cruciale speler is in het instrument. De kwaliteitsborger die zijn werk gewetensvol uitvoert, verdient steun van de IB. Als een kwaliteitsborger slecht werk aflevert, hoort de IB daarop te reageren met gepaste maatregelen, die in het instrument zijn vastge-

legd. De spelregels van het instrument moeten goed werk stimuleren en wanprestaties straffen. In de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie – tussen de IB en de borgers die zich hebben gekwalificeerd tot toepassing ervan – kan dit een zwak punt zijn. Maar per saldo hebben zowel de borgers die goed presteren als de IB er baat bij om ondermaats werk tegen te gaan door middel van sancties.

Sanctiestrategie

Het is een must dat instrumenten een sanctiestrategie bevatten. De sanctiestrategie behelst een escalatieladder. Elke stap op de ladder heeft gevolgen variërend van verbetervoorstellen via waarschuwingen – al dan niet openbaar – naar schorsing en uiteindelijk intrekking van het recht op toepassing (zoals erkenning en certificaat). Bij de toepassing van deze escalatieladder is proportionaliteit van groot belang. Een kleine afwijking, een administratief foutje of vergissing hoeft geen sanctie op te leveren. Als een borger echter steeds opnieuw dit soort slordigheid vertoont, is actie op z'n plaats. Ook is denkbaar dat een borger zulke grote steken laat vallen, dat deze resulteren in een bouwwerk met onmiddellijke gevaarstelling. Als dat het geval is, kan het noodzakelijk zijn stappen op de escalatieladder over te slaan en direct over te gaan tot stevige sancties. Dat kan vervelend zijn voor IB en borger, maar het komt de geloofwaardigheid van het instrument en het stelsel ten goede.

Rol van Toelatingsorganisatie

De Toelatingsorganisatie is als ZBO¹ niet privaat en heeft tot taak erop toe te zien dat private kwaliteitsborging naar behoren functioneert. De TO heeft als toezichthouder op het systeem indirect zicht op de gang van zaken per bouwwerk. De kwaliteitsborger moet, als het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften en dit manco niet wordt hersteld, dit volgens de toelatingscriteria² aan

het bevoegd gezag én de IB melden. Via de verplichte jaarverslagen van de IB aan de TO wordt de TO daarvan op de hoogte gesteld. Als die vertraagde en geabstraheerde wijze van informeren in de praktijk ontoereikend blijkt, kan het direct melden aan de TO door de kwaliteitsborger een oplossing bieden. Anders wordt de TO er wellicht alleen via de zogenoemde 'reality checks' – inspectiebezoeken door de TO aan bouwwerken – steekproefsgewijs mee geconfronteerd.

De vraag is: hoe zwaar moet de TO inzetten op het niveau van het individuele bouwwerk? De TO moet vooral zorgen, dat ze in de breedte een goed beeld krijgt van de werking van het stelsel, de kwaliteit van de borging en de kwaliteit van de bouwproductie. Als er sprake is van ontoelaatbare strijdigheid met het Bouwbesluit die de monitoringsagenda van de TO gaan bepalen, bestaat de kans dat het beeld niet wordt bepaald door het gemiddelde, maar door de negatieve incidenten. Anderzijds is de kans aanwezig dat vooral de ernstige manco's vroeg of laat toch in de openbaarheid komen en dan zal de TO door publieke opinie, media en politiek erop worden aangekeken als ze daar geen of te weinig aandacht aan heeft besteed in haar controlerende rol.

Oplossing

Een goede oplossing voor dit dilemma kan zijn om de onafhankelijke TO ruimte te geven voor een eigen koersbepaling. In de beginfase van het nieuwe stelsel kan 'compliance assistance' passend zijn: streng in de beoordeling, maar mild in het opleggen van sancties. Vervolgens zou de TO perioden van controle in de breedte kunnen afwisselen met een meer thematische benadering. Of zij kan zich tijdelijk richten op de zwakke schakels in het geheel. Om te voorkomen dat input uit de bouwpraktijk van kwaliteitsborgers via jaarverslagen actuele beeldvorming vertraagt, zijn IB's en kwaliteitsborgers te allen tijde verplicht desgevraagd informatie aan de TO te leveren.



Escalatieladder

De TO hanteert in haar beleid met betrekking tot de afzonderlijke instrumenten een escalatieladder, die vergelijkbaar is met die van de IB. Als blijkt dat de IB te lankeudig optreedt jegens een slecht presterende borger, komt daarmee de geloofwaardigheid van het instrument in het geding. Een instrument heeft immers – zoals de wet dit noemt – *‘tot doel (...) vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften’*. De TO ziet zelf niet op het presteren van de individuele borger. Zij moet er dus op toezien hoe de IB in zo'n geval optreedt, omdat de wijze waarop de IB toeziet op het feitelijk functioneren van de borgers mede bepalend is voor het functioneren van het instrument. Dit is een beoordelingsaspect waar een instrument op wordt afgerekend.

Proportionaliteit

De escalatieladder is zowel voor de IB als voor de TO een middel om proportionaliteit in te bakken in de conclusies, aanbevelingen en eventuele sancties, die worden verbonden aan het toezicht. Als verbeteringen worden voorgesteld, maar daarop geen respons volgt, is een volgende stap, zoals een waarschuwing, gerechtvaardigd. Zwaardere sancties, mochten die nodig zijn, worden zo zorgvuldig ingeleid. Het middel van de waarschuwing heeft ook een functie voor kwaliteitsborgers die goed hun werk doen. Wanneer de TO achterwege laat adequaat op te treden, kan dat immers negatieve gevolgen hebben voor het instrument als geheel. Niet alleen qua reputatie, maar uiteindelijk ook in formele zin: schorsing of intrekking van de toelating van het instrument, terwijl dat met een olopende en gerichte aanpak van een IB voorkomen kon worden. Een tussenstap kan zijn om de waarschuwing openbaar te maken via het register van toegelaten instrumenten en borgers. Dat maakt aan bouwconsument en bevoegd gezag duidelijk, dat ‘gepruts’ is opgemerkt en dat daartegen wordt opgetreden.

Het kan zijn, dat het niet-functioneren van een borger of instrument en de negatieve gevolgen daarvan dermate manifest zijn, dat deze zorgvuldige route te veel tijd kost en het disfunctioneren intussen ‘gewoon’ wordt voortgezet. De instrumenten en de nadere regelgeving moeten erin voorzien, dat in zo'n onverhoopt geval IB of TO kunnen ingrijpen. Zo kunnen zij aan de ongewenste situatie een eind maken; elk op het eigen niveau: de IB jegens de borgers en de TO jegens de instrumenten. De commissie Dekker adviseerde in 2008 al klip en klaar: *‘Kaderstellende voorschriften, die ruimte bieden voor vertrouwen aan de bouwpartners, mogen niet leiden tot vrijblijvendheid. Wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, moet de overheid sancties kunnen opleggen.’*

Ten slotte

Goedwillende partijen in de bouw verdienen graag het vertrouwen, waar de commissie Dekker op doelde. Zij hebben er baat bij om zelf onderling per instrument en als bouwsector in z'n geheel te leveren wat nodig is. Dat is wat de klant van hen vraagt en wat zij de klant beloven. Het voldoen aan het Bouwbesluit is slechts een ondergrens voor de te leveren prestaties. De bouwsector heeft er belang bij dat de overheid op dit punt geen ruimte biedt aan inferieure bouwers en borgers. Hoe beter bouwpartijen en in het bijzonder de instrumentbeheerders er in slagen zelf hun zaken op orde te houden, des te minder bestaat de noodzaak van sancties door de overheid. Dat geldt voor de toelatingsorganisatie én het bevoegd gezag, dat na de gereedmelding aan zet is via het toezicht op de bestaande gebouwenvoorraad en langs die weg geconfronteerd kan worden met gekozen oplossingen die niet voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit.

Serie artikelen in Bouwkwiteit in de praktijk

In de voorgaande vijf afleveringen van deze serie kwamen achtereenvolgens aan de orde:

- Handhaving bestaande bouw (Bouwregels in de praktijk 2014, nr. 5)
- Bestuursrechtelijke rol bij bouwen onder kwaliteitsborging (Bouwregels in de praktijk 2014, nr. 6)
- Respons op handhavingsverzoeken (Bouwkwiteit in de praktijk 2015, nr.

1/2)

- Bestuursrechtelijke sancties (Bouwkwiteit in de praktijk 2015, nr. 3)
- Private sancties (Bouwkwiteit in de praktijk 2015 nr. 4).

In deze zesde en laatste aflevering wordt ingezoomd op de rollen van de instrumentbeheerders (IB) en de toelatingsorganisatie (TO).

Informatie over de auteur

Ing. Gert-Jan van Leeuwen is kwartiermaker voor de Toelatingsorganisatie, die in het kader van de komende Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt ingesteld om instrumenten voor kwaliteitsborging toe te laten en toe te zien op de toepassing daarvan. Hij schreef dit artikel met medewerking van ir. Hajé van Egmond, medekwartiermaker en Mr. Hans Barendregt, werkzaam bij de Dienst Stadsontwikkeling van de Gemeente Rotterdam.