



## Toezichtkader stelsel Kwaliteitsborging Bouw

### Inhoud

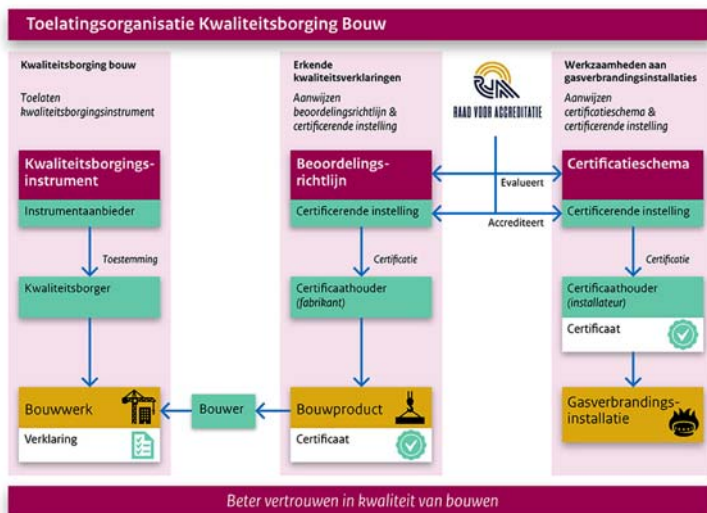
|          |                                                                            |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding–</b>                                                          | <b>1</b>  |
| 1.1      | Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw–                              | 1         |
| 1.1.1    | Kwaliteitsborging bouw–                                                    | 2         |
| 1.1.2    | Erkende kwaliteitsverklaringen–                                            | 2         |
| 1.1.3    | Werkzaamheden gasverbrandingsinstallaties–                                 | 2         |
| 1.2      | Doel KB-stelsel–                                                           | 3         |
| 1.3      | Wettelijke basis toezichtkader–                                            | 3         |
| 1.4      | Missie en visie, kernwaarden en kwaliteiten–                               | 3         |
| 1.5      | Beleidsregels KB-toezicht–                                                 | 3         |
| 1.6      | Opbouw van het toezichtkader–                                              | 4         |
| <b>2</b> | <b>Toezicht op het KB-stelsel–</b>                                         | <b>4</b>  |
| 2.1      | Het KB-stelsel–                                                            | 4         |
| 2.2      | Krachtenveld–                                                              | 6         |
| 2.2.1    | Actoren binnen het krachtenveld–                                           | 6         |
| 2.2.2    | Kenmerken krachtenveld–                                                    | 7         |
| 2.2.3    | Regulatory capture–                                                        | 7         |
| 2.3      | Toezicht–                                                                  | 7         |
| 2.4      | Object van toezicht–                                                       | 7         |
| 2.5      | Juridische grondslagen toezichttaken–                                      | 8         |
| 2.6      | Nalevings- en kwaliteitstoezicht–                                          | 8         |
| <b>3</b> | <b>Informatiepositie TloKB–</b>                                            | <b>9</b>  |
| 3.1      | Informatiebronnen voor toezicht–                                           | 9         |
| 3.2      | Toelichting op de informatiebronnen–                                       | 10        |
| 3.2.1    | Wettelijk voorgeschreven informatiebronnen–                                | 10        |
| 3.2.2    | In de beschikking voorgeschreven informatiebronnen–                        | 10        |
| 3.2.3    | Aanvullende informatie instrumentaanbieder over niet afgegeven verklaring– | 10        |
| 3.2.4    | Informatie van betrokken partijen–                                         | 10        |
| 3.2.5    | Informatie van derden–                                                     | 11        |
| <b>4</b> | <b>Nalevingstoezicht–</b>                                                  | <b>11</b> |
| 4.1      | Verantwoordelijkheden binnen het nalevingstoezicht–                        | 11        |
| 4.2      | Perspectieven nalevingstoezicht–                                           | 12        |
| 4.3      | Opvolging van tekortkomingen nalevingstoezicht–                            | 12        |
| <b>5</b> | <b>Kwaliteitstoezicht–</b>                                                 | <b>13</b> |
| 5.1      | Opzet kwaliteitstoezicht–                                                  | 13        |
| 5.2      | Opvolging van tekortkomingen kwaliteitstoezicht–                           | 14        |
| <b>6</b> | <b>Programmering toezicht en jaarlijks verslag–</b>                        | <b>15</b> |
| 6.1      | Prioriteiten en middellangetermijnstrategie–                               | 15        |
| 6.2      | Risicogericht programmeren van toezicht–                                   | 15        |
| 6.3      | Informatie als basis voor toezichtprogrammering–                           | 15        |
| 6.4      | Thematisch programmeren van toezicht–                                      | 16        |
| 6.5      | Monitoring ontwikkelingen buiten het KB-stelsel–                           | 16        |
| 6.6      | Jaarlijkse rapportage over het KB-stelsel–                                 | 17        |

### 1 Inleiding

Dit toezichtkader bevat een algemene toelichting op de toezichttaak van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) ten aanzien van het stelsel Kwaliteitsborging Bouw (KB-stelsel) en op de wijze waarop de TloKB invulling geeft aan deze taak. Dit toezichtkader maakt onder andere gebruik van de ex ante evaluatie die de TloKB heeft laten uitvoeren in 2022 en van eerder gepubliceerde stukken, zoals jaarplannen en jaarverslagen van de TloKB.

#### 1.1 Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw

De TloKB is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft hoofdtaken ten aanzien van drie stelsels: kwaliteitsborging bouw, erkende kwaliteitsverklaringen en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (zie figuur 1).



Figuur 1: Taken TloKB

### 1.1.1 Kwaliteitsborging bouw

Met het oog op verbetering van de bouwkwaliteit regelt de Woningwet (Wonw) afdeling 1a. Kwaliteitsborging voor het bouwen, na inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) een aantal taken voor de TloKB. Zij laat enerzijds instrumenten voor kwaliteitsborging bouw (KB-instrumenten) toe tot het KB-stelsel. Anderzijds houdt de TloKB toezicht op de aanbieders van toegelaten KB-instrumenten, de toepassing van deze KB-instrumenten door kwaliteitsborgers en op het functioneren van het KB-stelsel. De TloKB houdt een openbaar register bij van de instrumentaanbieders, de toegelaten KB-instrumenten en de kwaliteitsborgers. Voor haar dienstverlening (toelating, registratie en toezicht) stelt de TloKB tarieven vast. De TloKB heeft een voorlichtingstaak in de toepassing van de regels met betrekking tot de toelating van KB-instrumenten. Tot slot monitort en evalueert de TloKB het functioneren van het KB-stelsel en brengt hierover verslag uit aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

### 1.1.2 Erkende kwaliteitsverklaringen

Een Erkende Kwaliteitsverklaring (EKV) is een door de Minister voor VRO erkende verklaring dat een gecertificeerd product, proces of systeem voldoet aan de kwaliteitseisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De TloKB wijst binnen het stelsel Erkende kwaliteitsverklaringen (EKV-stelsel) beoordelingsrichtlijnen (BRL's) en certificerende instellingen aan voor de afgifte van de EKV's. Vervolgens houdt de TloKB een openbaar register bij met de aangewezen BRL's, de aangewezen certificerende instellingen en de EKV's. Als een opdrachtnemer (bouwer) gebruik maakt van een EKV is het bevoegd gezag, volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving, verplicht deze zonder nadere controle te accepteren als voldoende bewijs dat aan de bouwtechnische regels is voldaan.

### 1.1.3 Werkzaamheden gasverbrandingsinstallaties

Om de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties te verbeteren met het oog op reductie van koolmonoxide-ongevallen introduceert de Woningwet een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (CO-stelsel).<sup>1</sup>

Met het CO-stelsel kiest de Minister voor VRO voor accreditatie en procescertificering met een open stelsel. Dit houdt in dat het stelsel ruimte kent voor meerdere certificatieschema's en meerdere certificerende instellingen naast elkaar. Deze keuze heeft tot gevolg dat een belangrijk deel van het toezicht wordt uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie. De TloKB wijst certificatieschema's en certificerende instellingen aan en laat ze toe tot het CO-stelsel en houdt een openbaar register bij met de aangewezen certificatieschema's, aangewezen certificerende instellingen en certificaathouders.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Wijziging Woningwet in verband met de introductie van het CO-stelsel, TK, Staatsblad 2019, 383

<sup>2</sup> Certificaathouders zijn installatiebedrijven, technische diensten van organisaties en bedrijven en leveranciers van gashaarden en -kachels die gecertificeerd zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.



Daarnaast houdt de TloKB op een beperkt aantal onderdelen die buiten de taken van de Raad voor Accreditatie vallen aanvullend toezicht. Dit betreft de naleving van enkele verplichtingen van schema-beheerders en certificerende instellingen en op het functioneren en de effectiviteit van het CO-stelsel. De TloKB monitort en evalueert het functioneren en de effectiviteit van het CO-stelsel en brengt daarover verslag uit aan de Minister voor VRO.

## **1.2 Doel KB-stelsel**

Dit toezichtkader bevat een algemene toelichting op de toezichttaak van de TloKB ten aanzien van het KB-stelsel en de wijze waarop de TloKB invulling geeft aan deze taak. Het toezichtkader geeft instrumentaanbieders en andere partijen inzicht in welke verschillende toezichttaken de TloKB onderscheidt en wat zij van het toezicht door de TloKB kunnen verwachten.

## **1.3 Wettelijke basis toezichtkader**

Dit toezichtkader is op te vatten als een beleidsregel. Artikel 4:83 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de bekendmaking van een beleidsregel zijn wettelijke basis vermeldt.

De wettelijke basis voor deze beleidsregel is artikel 7ak Wonw en artikel 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel regelt onder meer de toezichttaak van de TloKB in het kader van Woningwet afdeling 1a. Kwaliteitsborging voor het bouwen.

## **1.4 Missie en visie, kernwaarden en kwaliteiten**

Het toezichtkader bouwt voort op de missie, visie en kernwaarden en met inzet van de kwaliteiten van de TloKB. Het toezichtkader geeft invulling aan het wettelijke kader en draagt bij aan een beter vertrouwen in kwaliteit van bouwen.

### *Missie*

De TloKB ziet toe op het stelsel van kwaliteitsborging van bouwwerken, bouwproducten en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Eigenaren en gebruikers krijgen zo bouwwerken die veiliger, gezonder, duurzamer, bruikbaar en toegankelijker zijn.

### *Visie*

De TloKB speelt een publieke sleutelrol in de verbetering van de bouwkwaliteit. De TloKB laat toetsmethoden toe en ziet toe op het juiste gebruik van deze methoden in de bouwpraktijk. Zo kan iedereen vertrouwen op de kwaliteit van bouwwerken, bouwproducten en werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

### *Kernwaarden*

De TloKB voert haar taken uit vanuit drie kernwaarden:

- Onafhankelijk: De TloKB neemt besluiten en adviseert met het oog op het maatschappelijk belang van een goede bouwkwaliteit.
- Transparant: De TloKB geeft inzicht in de overwegingen die ten grondslag liggen aan het te nemen besluiten en adviezen, en draagt deze uit.
- Zorgvuldig: De TloKB neemt alle relevante aspecten in ogenschouw en staat open voor uiteenlopende maatschappelijke signalen.

### *Kwaliteiten*

Bij de uitvoering van de taken zet de TloKB de volgende vier kwaliteiten in:

- Professioneel: De TloKB verstaat haar vak en is op de hoogte van de ontwikkelingen relevant voor de bouwsector.
- Inlevend: De TloKB voert vanuit een open houding overleg met betrokken partijen, weegt alle belangen en onderhoudt een relevant maatschappelijk netwerk.
- Kosteneffectief: De TloKB gaat in haar taakuitvoering doelmatig om met de aan hen verstrekte middelen.
- Doortastend: De TloKB verzamelt alle informatie die nodig is voor heldere en consistente besluitvorming in toelating en handhaving.

## **1.5 Beleidsregels KB-toezicht**

De TloKB stelt voor ieder stelsel waar zij toezichthoudende taken over heeft beleidsregels in de vorm



van kaders op en een protocol werkwijze. Daarin legt zij de invulling vast van het toezicht, de inspecties en de handhaving en de daarbij te hanteren uitgangspunten en werkwijzen:

- een toezichtkader;
- een inspectiekader;
- een handhavingkader, en
- een protocol werkwijze toezicht (inspectie en handhaving).

Toezicht is gericht op het bevorderen van nalevingsgedrag via informatieverzameling, beoordeling en (eventueel) handhaving. De werkwijze van toezicht is in de regel het verzamelen en beoordelen van informatie aan de hand van inspecties.

Het inspectiekader bevat een nadere concretisering van het toezichtkader en werkt uit hoe de TloKB haar inspecties inricht, uitvoert en informatie beoordeelt. Daarbij concretiseert zij ook de inspectieonderwerpen en inspectievragen. Het inspectiekader geeft duidelijkheid aan instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers over hoe de TloKB informatie beoordeelt, welke verschillende inspecties de TloKB onderscheidt en wat zij tijdens een inspectie van de TloKB kunnen verwachten.

Het handhavingkader werkt de handhavingsbevoegdheden van de TloKB uit welke uitgangspunten zij hierbij hanteert en welke keuzes zij hierbij maakt. Wanneer en hoe handhaaft de TloKB, welke afwegingen gelden bij handhaving. Hoe zet zij haar bevoegdheden op basis van de Woningwet (Wonw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in en hoe verhouden de verschillende handhaving-instrumenten zich tot elkaar.

Toezicht kent ook andere werkwijzen dan inspecties. De TloKB zet ook andere middelen in om instrumentaanbieders (en via hen kwaliteitsborgers en opdrachtnemers (bouwers) te stimuleren tot nalevingsgedrag, zoals:

- het publiceren van beleidsregels;
- het publiceren van richtlijnen of 'good practices';
- het uitdragen van een gerichte toezichtboodschap op bijeenkomsten;
- de inzet van media (interviews, social media, e.d.);
- het onderhouden van contacten met betrokken partijen;
- ad hoc informatieverzoeken aan ondertoezichtstaande partijen;
- samenwerking met andere toezichthouders en opsporingsdiensten.

### **1.6 Opbouw van het toezichtkader**

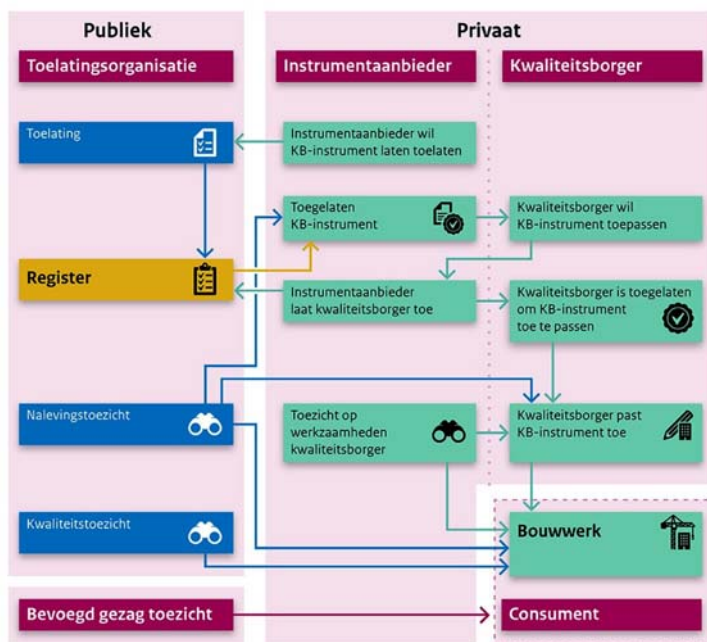
In dit toezichtkader komt als eerste een beschrijving aan de orde van het KB-stelsel en het krachtenveld binnen dit stelsel met een algemene beschrijving van het toezicht, de juridische grondslagen en het onderscheid tussen nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht. Daarna komt de informatiepositie van de TloKB aan de orde en welke bronnen van informatie het toezicht door de TloKB op het KB-stelsel kent. Vervolgens werkt dit kader het nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht nader uit en tenslotte de programmering van het toezicht door de TloKB.

## **2 Toezicht op het KB-stelsel**

### **2.1 Het KB-stelsel**

Het doel van het KB-stelsel is de verbetering van de bouwkwaliteit aan de hand van aantoonbare kwaliteit van bouwwerken en het vermogen om structureel te leren van tekortkomingen.<sup>3</sup> Dit draagt bij aan bouwwerken die veiliger, gezonder, duurzamer, bruikbaar en toegankelijker zijn.

<sup>3</sup> Met verbetering van de bouwkwaliteit wordt in dit toelatingskader bedoeld op de bouwkwaliteit zoals vastgelegd in de bouwtechnische regelgeving.



Figuur 2: het KB-stelsel

Voor toezicht op de bouwsector heeft het kabinet ervoor gekozen om geen gebruik te maken van regulering via accreditatie en certificering. Reden hiervoor is om diversiteit en innovatie in KB-instrumenten mogelijk te maken en ook om een proportioneel en betaalbaar stelsel te creëren. Hiermee houdt het kabinet rekening met het feit dat de bouwsector zich onder andere kenmerkt door een beperkt aantal grote bedrijven en een groot aantal kleinere bouwbedrijven. Bij het KB-stelsel volgt het kabinet het kabinetsstandpunt accreditatie en certificatie niet volledig, maar sluit wel aan bij de daarbij gehanteerde uitgangspunten.<sup>4</sup> Het kabinet kiest niet voor het aanwijzen van individuele kwaliteitsborgers op basis van accreditatie door de Minister. De verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van KB-instrumenten door kwaliteitsborgers ligt bij de instrumentaanbieder. De TloKB toetst aan de hand van wettelijke criteria of het KB-instrument hiervoor voldoende waarborgen biedt.<sup>5</sup>

Voor het vertrouwen in het KB-stelsel en een goede werking ervan is van belang dat de kwaliteitsborger geheel onafhankelijk en deskundig is. Om dit aan te tonen schrijft de instrumentaanbieder in zijn KB-instrument voor dat de kwaliteitsborger niet organisatorisch, financieel of juridisch betrokken is bij het betreffende bouwproject, tenzij deze betrokkenheid alleen voortvloeit uit de overeenkomst tot het voeren van kwaliteitsborging.

De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige situatie om het gestelde doel van verbetering van de bouwkwiteit met het nieuwe KB-stelsel te bereiken zijn:

- **Systematisch toetsen**  
De toetsing van de kwaliteit van bouwwerken en bouwwerkzaamheden is niet vormvrij, maar vindt systematisch plaats, in overeenstemming met een door de TloKB toegelaten KB-instrument.
- **Aantoonbaarheid van kwaliteit**  
Een opdrachtnemer (bouwbedrijf) legt de kwaliteit van zijn werkzaamheden vast, zodat hij aan de kwaliteitsborger kan aantonen dat hij zijn werk in overeenstemming met de bouwtechnische regelgeving heeft uitgevoerd.
- **Lerend vermogen**  
Een opdrachtnemer (bouwbedrijf) leert systematisch van geconstateerde afwijkingen, zodat stapsgewijs verbetering in de kwaliteit van bouwwerkzaamheden plaatsvindt.

Wanneer het KB-stelsel door systematisch toetsen leidt tot bouwwerken die aantoonbaar aan de bouwtechnische regels voldoen en tot het structureel vermogen om te leren van afwijkingen, draagt dit bij aan het verbeteren van de bouwkwiteit.

<sup>4</sup> Zie voor dit kabinetsstandpunt: Kamerstuk 29304, nr. 6 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl)

<sup>5</sup> Memorie van toelichting bij de Wkb, TK, 2015-2026, 34 453, nr.3, par. 2.2, p. 17.

## 2.2 Krachtenveld

Bij de uitoefening van haar taken bevindt de TloKB zich in een krachtenveld van verschillende partijen en hun belangen. Deze zijn als volgt te onderscheiden.<sup>6</sup>

### 2.2.1 Actoren binnen het krachtenveld

- **Instrumentaanbieders**  
De instrumentaanbieder is belangrijk vanwege zijn kennis van en ervaring met de bouwpraktijk. Die kennis en ervaring past hij toe in zijn KB-instrument. Daarin stelt hij eisen aan de toepassing van zijn KB-instrument ter toetsing van de kwaliteit van bouwwerken door kwaliteitsborgers. De instrumentaanbieder houdt zelf toezicht op de juiste toepassing van het KB-instrument, zodat de last van het publieke toezicht, afhankelijk van de kwaliteit van het toezicht door de instrumentaanbieder, beperkt kan blijven.
- **Kwaliteitsborgers**  
De kwaliteitsborger vervult een sleutelpositie als onafhankelijke toetser van de kwaliteit van bouwwerken. Zijn verklaring dient boven iedere twijfel verheven te zijn voor een goede werking van het KB-stelsel. De kwaliteitsborger is vanwege zijn bijzondere positie een belangrijke partner van de TloKB bij het verbeteren van de bouwkwaliteit. Van belang is dat kwaliteitsborgers onafhankelijk zijn en adequate kennis van en ervaring met alle aspecten van de bouwtechnische regelgeving hebben en dat hun kennis regelmatig wordt geactualiseerd om ontwikkelingen in de bouw bij te houden en hun taken goed te kunnen uitvoeren.
- **Brancheorganisaties**  
De brancheorganisaties van instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers, maar ook van bouwbedrijven, opdrachtgevers, adviseurs en bevoegd gezag waken over de reputatie van de branche en hun belangen en zullen de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsborging nauw volgen en signalen afgeven in geval van tekortkomingen.
- **Bevoegd gezag**  
Binnen het KB-stelsel blijft het bevoegd gezag (in dit geval: de burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente) zijn handhavingsbevoegdheid houden. Wanneer een kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk bij oplevering niet aan de bouwtechnische regels zal voldoen, meldt hij dit direct aan het bevoegd gezag, zodat deze een handhavingsbesluit kan nemen. Verder blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het toezicht op de bouwwerken die niet onder het KB-stelsel vallen (gevolgklassen 2 en 3) en voor de bestaande bouw. Om de verantwoordelijkheden voor bestaande bouw goed te kunnen invullen heeft het bevoegd gezag belang bij goede informatie over afgeronde bouwwerken. Daarnaast heeft het bevoegd gezag belang bij een goede werking van het KB-stelsel, dat leidt tot goede kwaliteit van bouwwerken en minder handhavingsbesluiten. Als adviseurs van het bevoegd gezag hebben de hulpverleningsdiensten als de brandweer belang bij een goede werking van het KB-stelsel, omdat hiermee het beroep dat op hen wordt gedaan in geval van (bijna-) ongevallen afneemt.
- **Bouwbedrijven en professioneel opdrachtgevers**  
Voor bouwbedrijven en professioneel opdrachtgevers is van belang dat de baten van het KB-stelsel opwegen tegen de lasten. Hiervoor is van belang dat zij de nieuwe rolverdeling binnen het KB-stelsel in de vingers krijgen. Doordat de kwaliteitsborger vaker en anders controleert kunnen de kosten toenemen. Hier staat tegenover dat door meer grip op de kwaliteit van het bouwproces betere kwaliteit wordt gehaald en eventueel besparingen worden gerealiseerd.
- **Productiebedrijven**  
Met de opkomst van industrieel en conceptueel bouwen neemt het belang toe van productiebedrijven. De productiebedrijven produceren onderdelen van bouwwerken die vervolgens op de bouwplaats in een bouwwerk worden toegepast. Deze manier van bouwen kan de bouwkwaliteit verhogen en tevens invloed hebben op het toezicht op de bouwkwaliteit. Zo kan het voor een kwaliteitsborger noodzakelijk zijn om een productiebedrijf te bezoeken voor meer inzicht in de kwaliteit van de productie. Ook voor de TloKB is een dergelijk inzicht van belang. Voor productiebedrijven is het van belang dat de baten van het KB-stelsel opwegen tegen de lasten.
- **Bouwconsumenten**  
Anders dan andere partijen in het krachtenveld zijn particuliere en zakelijke bouwconsumenten een diffuse sterk wisselende groep, omdat ze slechts belanghebbende zijn voor de duur van het bouwproces van het bouwwerk. Mede om die reden zijn deze bouwconsumenten niet goed georganiseerd om hun belangen te behartigen. Ook voor particuliere en zakelijke bouwconsumenten is van belang dat de baten van het KB-stelsel opwegen tegen de lasten, aangezien zij uiteindelijk de rekening betalen.
- **Minister voor VRO en parlement**  
Meer op afstand staan de politieke spelers binnen het krachtenveld, de Minister voor VRO en het

<sup>6</sup> Zie Roddeman en Van Veen, Draagvlak is essentieel voor waardecreatie | AevesBenefit, 2021

parlement. Het KB-stelsel is het resultaat van een lange tijd van politiek debat. Voor de Minister en het parlement zal van belang zijn dat met dit stelsel na verloop van tijd de bouwkwaliteit toeneemt tegen aanvaardbare kosten. De TloKB zal om die reden de ontwikkelingen in en om het KB-stelsel monitoren en evalueren om de Minister en het parlement hiervan verslag te doen.

### 2.2.2 Kenmerken krachtenveld

Specifieke kenmerken van het krachtenveld maken de uitvoering van taken door de TloKB complex:

- Eerste kenmerk is dat het een krachtenveld van professionele, goed in het onderwerp van de bouwkwaliteit ingevoerde partijen betreft waarmee de TloKB voor een goede taakuitvoering contact zal onderhouden.
- Tweede kenmerk is dat de uiteindelijke doelgroep van kwaliteitsborging, namelijk de particuliere en zakelijke consumenten die een bouwwerk laten bouwen, een diffuse doelgroep is van steeds wisselende partijen. Deze zijn niet goed vertegenwoordigd binnen het krachtenveld, waardoor zij moeilijk hun stem kunnen laten horen.

### 2.2.3 Regulatory capture

De TloKB heeft als zelfstandig bestuursorgaan een sterke, onafhankelijke positie om haar taken uit te oefenen. Voor een goede taakuitoefening is van belang dat er voldoende kennis en ervaring is en ook dat er voldoende voeling is met de bouwpraktijk en hetgeen speelt bij de instrumentaanbieders, als ondertoezichtstaande partijen. Uit onderzoek naar toezicht blijkt dat bij het houden van toezicht zoals opgedragen aan de TloKB het risico ontstaat van wat 'regulatory capture' wordt genoemd.<sup>7</sup> Regulatory capture duidt op het risico dat een steeds betere relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtstaande organisaties ertoe leidt dat de toezichthouder zich meer met de ondertoezichtstaande organisaties vereenzelvigt dan vanuit het publieke belang en het belang van particuliere en zakelijke bouwconsumenten wenselijk is.

Om dit risico te beperken investeert de TloKB in goed contact en goede relaties met bouwconsumenten, die zich wel georganiseerd hebben. Dit kan zowel door middel van overleg, als via werkbezoeken. Ook houdt de TloKB voeling met de bouwpraktijk doordat zij de mogelijkheid biedt om (vermoedens van) misstanden te melden voor eenieder die dit wil, voor zover deze onder de bevoegdheid van de TloKB vallen. Hiervoor is een formulier op de TloKB-website ingericht waarmee belanghebbenden contact op kunnen nemen met de TloKB.<sup>8</sup> Maar ook anderszins staat de TloKB open voor signalen over het functioneren van het KB-stelsel.

De Raad van Advies van de TloKB biedt ruimte voor vertegenwoordiging van bouwconsumenten om te komen tot een evenwichtige vertegenwoordiging van partijen en belangen.

### 2.3 Toezicht

Toezicht is het verzamelen van *informatie* over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde eisen, het zich daarna *vormen van een oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*.<sup>9</sup> Het verzamelen van informatie is dus de basis van toezicht. Het volgende hoofdstuk geeft aan welke informatie de TloKB op reguliere basis ontvangt.

### 2.4 Object van toezicht

In 2022 heeft de TloKB de KB-instrumenten van zes instrumentaanbieders toegelaten aan de hand van de vereisten van de Woningwet, het bijbehorende Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen en de Ministeriële regeling kwaliteitsborging voor het bouwen.<sup>10</sup> Hiervoor heeft de TloKB het *Toelatingskader Wkb-instrument* vastgesteld.<sup>11</sup> Wanneer een nieuwe instrumentaanbieder een KB-instrument ter toelating voorlegt, wordt deze beoordeeld op basis van het op dat moment voor alle KB-instrumenten geldende toelatingskader.

Met de inwerkingtreding van het KB-stelsel is de TloKB bevoegd tot het houden van toezicht over en tot het kunnen handhaven ten opzichte van instrumentaanbieders van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en tot het bezoeken van bouwplaatsen. De instrumentaanbieder van een toegelaten KB-instrument is dan ook het object van toezicht door de TloKB.

<sup>7</sup> D. Carpenter & D. Moss (eds.), "Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it", Cambridge: Cambridge University Press, the Tobin Project, 2013

<sup>8</sup> Contact | Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (tlokb.nl)

<sup>9</sup> Kaderstellende visie op toezicht, TK, 2000-2001, 27 831, nr. 1.

<sup>10</sup> wetten.nl - Regeling - Woningwet - BWBR0005181 (overheid.nl)

<sup>11</sup> Zie: Toelatingskader Wkb-instrument | Publicatie | Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw (tlokb.nl)



Het KB-stelsel reikt bij de start niet verder dan gevolgklasse 1.<sup>12</sup> Vanaf 1 januari 2027 zal een evaluatie plaatsvinden, waarna de Minister van VRO besluit over uitbreiding van het KB-stelsel naar de beide overige gevolgklassen 2 en 3.

## **2.5 Juridische grondslagen toezichttaken**

De TloKB verkrijgt haar juridische grondslag voor het toezicht op en het handhavend optreden ter zake de toepassing van de instrumenten voor kwaliteitsborging via:

- de met de Wkb aan de Woningwet toegevoegde afdeling 1a. Kwaliteitsborging voor het bouwen (art. 7aa tot en met 7ap);
- het aangevulde artikel 92 lid 4 Woningwet;
- de Algemene Wet Bestuursrecht.

Artikel 7ak is de juridische grondslag voor de TloKB en haar toezichthoudende en overige taken. In artikel 7ac is opgenomen waaraan een KB-instrument dient te voldoen en wat de taken zijn van de instrumentaanbieder. Artikel 7ah beschrijft de door de instrumentaanbieder aan de TloKB aan te leveren informatie over de kwaliteitsborgers die het KB-instrument toepassen en over het informeren van de TloKB in geval van een door een rechtbank uitgesproken surseance van betaling dan wel faillissement van de instrumentaanbieder.

Verder regelt afdeling 1a Wonw het intrekken van KB-instrumenten (art. 7ae), het schorsen van KB-instrumenten (art. 7af), het waarschuwen van de instrumentaanbieder (art. 7ag), de gegevensverstrekking door de instrumentaanbieder aan de TloKB (art. 7ah), het bijhouden van een register door TloKB (art. 7ai) en het opstellen van een jaarverslag (art. 7ap).

Artikel 92 lid 4 Wonw bepaalt: met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens artikel 7ac en artikel 7ah zijn belast de bij besluit van de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw, bedoeld in artikel 7ak, eerste lid, aangewezen ambtenaren die deel uitmaken van het personeel, bedoeld in artikel 7am. Ook het hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing waarin het toezicht op en de handhaving van de naleving is geregeld.

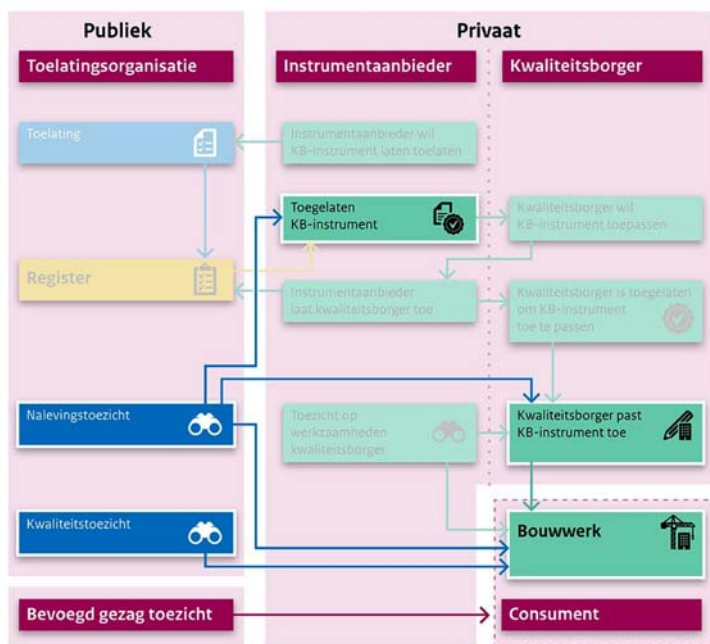
In het besluit tot aanwijzing van toezichthouder Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) zijn de personen aangewezen die zijn belast met het toezicht op de naleving van het KB-stelsel.<sup>13</sup>

## **2.6 Nalevings- en kwaliteitstoezicht**

De TloKB onderscheidt twee hoofdvormen van toezicht, te weten nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht. Uitgangspunt binnen het KB-stelsel is dat nalevingstoezicht (art. 7ac Wonw, tweede lid) en kwaliteitstoezicht (art. 7ac Wonw, eerste lid) elkaar aanvullen en versterken. Het nalevingstoezicht bij de instrumentaanbieder heeft tot doel om vast te stellen dat de instrumentaanbieders hetgeen in de door de TloKB toegelaten KB-instrumenten is vastgelegd en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving naleven. De instrumentaanbieder voert controles uit op de juiste toepassing van zijn toegelaten KB-instrument.

<sup>12</sup> Met name grondgebonden eengezinswoningen, woonboten en vakantiewoningen, bedrijfspanden van maximaal 2 bouwlagen. Zie voor complete opsomming artikel 2.17 Besluit bouwwerken leefomgeving. Monumenten vallen voorts nog niet onder het KB-stelsel.

<sup>13</sup> Zie voor dit besluit: Staatscourant 2023, 7647 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)



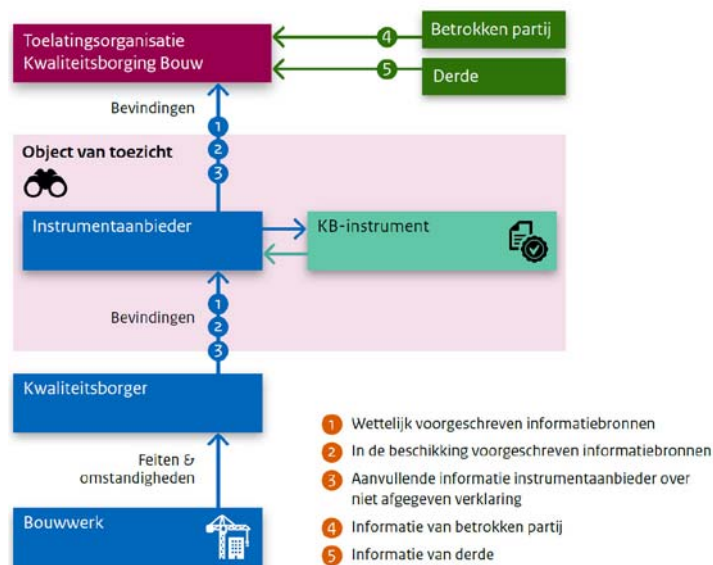
Figuur 3: Nalevings- en kwaliteitstoezicht door de TloKB

Het kwaliteitstoezicht door de TloKB is gericht op de werking van het KB-stelsel als geheel. Op basis van de inspecties in het kader van kwaliteitstoezicht trekt de TloKB conclusies over de werking van het KB-stelsel in de bouw als geheel.

### 3 Informatiepositie TloKB

#### 3.1 Informatiebronnen voor toezicht

Met de start van het KB-stelsel houdt de TloKB toezicht op een nieuw stelsel met nieuwe regelgeving en deels nieuwe partijen. De TloKB baseert haar nalevings- en kwaliteitstoezicht op informatie die zij periodiek ontvangt van instrumentaanbieders. Een belangrijk deel van deze informatie ontvangen instrumentaanbieders op hun beurt van kwaliteitsborgers, in overeenstemming met hetgeen hierover in het KB-instrument is vastgelegd.



Figuur 4: Informatiebronnen van de TloKB

Voor een deel van de informatiebronnen (1 t/m 3) geldt dat de aanlevering van de betreffende informatie verplichtend is vastgelegd in wet- en regelgeving, waaronder de beleidsregels van de



TloKB, de toelatingsbeschikkingen en overeenkomsten.<sup>14</sup>

De informatiestromen van betrokken partijen en derden verkrijgt de TloKB op ongebonden basis (4 en 5). Alle bronnen van informatie tezamen vormen de basis voor de programmering van het toezicht.

### **3.2 Toelichting op de informatiebronnen**

#### **3.2.1 Wettelijk voorgeschreven informatiebronnen**

De instrumentaanbieder houdt een actueel overzicht bij van kwaliteitsborgers die toestemming hebben om het KB-instrument te mogen toepassen.<sup>15</sup> Iedere mutatie meldt de instrumentaanbieder direct, dan wel uiterlijk binnen twee (werk)dagen, aan de TloKB. Daarbij vermeldt de instrumentaanbieder de volgende gegevens:

- Bedrijfsnaam, plaats van vestiging en KvK-nummer van de kwaliteitsborger die toestemming heeft om het KB-instrument te mogen toepassen.
- Toepassingsgebied/reikwijdte van de werkzaamheden die door de kwaliteitsborger mogen worden uitgevoerd.
- De datum waarop toestemming is verleend, waarop is gewaarschuwd, geschorst of ingetrokken, in het geval van:
  - waarschuwing de reden en de datum waarop de waarschuwing is opgeheven,
  - schorsing de termijn en de reden van schorsing,
  - intrekking de reden en de datum van intrekking.

Daarnaast informeert de instrumentaanbieder de TloKB onverwijld, uiterlijk binnen twee werkdagen, over een door de rechtbank over hem uitgesproken faillissement of surseance van betaling.<sup>16</sup>

#### **3.2.2 In de beschikking voorgeschreven informatiebronnen**

De instrumentaanbieder houdt een actueel overzicht bij van de bouwprojecten waarin zijn KB-instrument wordt toegepast volgens een door de toelatingsorganisatie beschikbaar gesteld format.<sup>17</sup> Wekelijks verstrekt de instrumentaanbieder een overzicht met de gestarte, beëindigde of gewijzigde bouwprojecten, waarbij de volgende gegevens kunnen zijn vermeld:<sup>18</sup>

- Projectnaam en projectcode;
- locatie (adres en coördinaten);
- nieuwbouw of verbouw;
- gevolgklasse(n) binnen het bouwproject;
- beschrijving van de bouwmethode;
- bouwmaterialen hoofddraagconstructie;
- omvang bouwproject;
- data planning bouwfases;
- toegepast KB-instrument;
- kwaliteitsborger die KB-instrument toepast;
- contactgegevens van de opdrachtnemer;
- datum afgifte verklaring.

Deze projectinformatie gebruikt de TloKB om een steekproef te trekken voor uit te voeren inspecties.

#### **3.2.3 Aanvullende informatie instrumentaanbieder bij afronding bouwproject**

De instrumentaanbieder levert bij de afronding van het bouwproject informatie aan. De instrumentaanbieder vult in of de kwaliteitsborging voortijdig beëindigd is en of er wel of geen verklaring is afgegeven. Wanneer geen verklaring is afgegeven zal de instrumentaanbieder hiervoor een reden geven, inclusief de verwijzing naar het relevante artikel in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hiermee heeft de TloKB inzicht in het aantal en de oorzaken van de niet afgegeven verklaringen.

#### **3.2.4 Informatie van betrokken partijen**

De TloKB ontvangt naast de vaste informatiestromen meldingen, signalen en handhavingsverzoeken

<sup>14</sup> Informatiebronnen 2 en 3 zijn nadere uitwerkingen van de wettelijk voorgeschreven informatiebronnen zoals bedoeld onder 1.

<sup>15</sup> Zie artikel 7ah Woningwet

<sup>16</sup> Zie artikel 7ah Woningwet

<sup>17</sup> Zie toelatingsbeschikkingen instrumenten voor kwaliteitsborging artikelen 8a en 8k

<sup>18</sup> De instrumentaanbieder kan wijzigingen van een bouwproject door te geven. Dit betreft niet het wekelijks actueel houden van de bouwprojecten.

van betrokken partijen binnen het KB-stelsel.<sup>19</sup> Dit betreft met name bouwconsumenten (particuliere en zakelijke), bevoegd gezag, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brancheorganisaties en vakmensen. Hiervoor onderhoudt de TloKB contact met deze partijen en heeft zij aanvullend een contactpunt op de website ingericht. De TloKB streeft naar een afspraak met gemeenten om relevante informatie voor het toezicht in een vast, eenvoudig format aan te leveren.

### 3.2.5 Informatie van derden

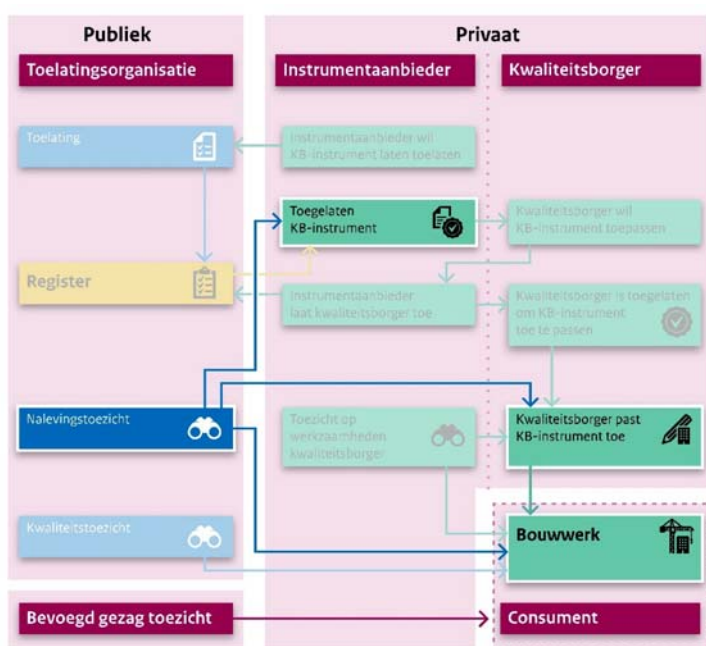
Tot slot gebruikt de TloKB openbare informatiebronnen van derden ter aanvulling en verificatie van wat de TloKB uit de bovenstaande bronnen verkrijgt. Denk hierbij aan nieuwsbronnen, cijfers van het CBS en het publicaties van het Economisch Instituut voor de Bouw.

## 4 Nalevingstoezicht

Bij nalevingstoezicht ziet de TloKB toe op de naleving door de instrumentaanbieder van wet- en regelgeving als neergelegd in de in het toegelaten KB-instrument opgenomen verplichtingen.<sup>20</sup> In ieder KB-instrument heeft een instrumentaanbieder de verplichtingen voor hemzelf en voor kwaliteitsborgers vastgelegd. Dat betreft onder meer het toezicht door de instrumentaanbieder op de toepassing van zijn KB-instrument door de kwaliteitsborger.<sup>21</sup>

### 4.1 Verantwoordelijkheden binnen het nalevingstoezicht

In het kader van het nalevingstoezicht voert de TloKB inspecties uit bij de instrumentaanbieder. Bij inspecties neemt de TloKB mogelijk tekortkomingen waar en beoordeelt deze. Vervolgens spreekt de TloKB de instrumentaanbieder indien aan de orde aan en wijst zij hem op de geconstateerde tekortkomingen. De instrumentaanbieder is in dat geval aan zet om tekortkomingen te herstellen en om herhaling van tekortkomingen te voorkomen.



Figuur 5: Nalevingstoezicht door de TloKB

Als blijkt dat de naleving van een instrumentaanbieder niet voldoet, zal de TloKB bij de instrumentaanbieder interveniëren. Uitgangspunt hierbij is dat de TloKB een passende interventie toepast om het gewenste resultaat te behalen. Dit wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en omstandigheden en de beoordeling daarvan, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot herstel van de situatie. Het is aan de instrumentaanbieder om de oorzaak van de tekortkoming vast te stellen en beheersmaatregelen te nemen om de oorzaak weg te nemen dan wel tekortkomingen in de toekomst te voorkomen. Dit kan door een sanctie daar waar dit passend is of noodzakelijk om de instrumentaan-

<sup>19</sup> Met handhavingsverzoeken worden hier handhavingsverzoeken aan de TloKB bedoeld.

<sup>20</sup> Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, artikel 7ak, tweede lid, onder b, en artikel 7ac, tweede lid

<sup>21</sup> Zie memorie van toelichting bij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, (Kamerstukken II 2019/2020, 34 453, nr. 382, p. 18/19).

bieder tot naleven te bewegen. Doel van de TloKB is om naleving te waarborgen en herhaling te voorkomen.

Bij het nalevingstoezicht respecteert de TloKB de taken van de instrumentaanbieder in zijn toezicht-houdende rol op de juiste toepassing van het instrument door de kwaliteitsborger. Dit om onnodige overlap in werkzaamheden te voorkomen.

#### **4.2 Perspectieven nalevingstoezicht**

De TloKB bezoekt ook kwaliteitsborgers die het KB-instrument van hun instrumentaanbieder toepassen en/of bouwplaatsen waar een kwaliteitsborger het KB-instrument toepast. Door niet alleen bij de instrumentaanbieder informatie te verzamelen maar ook ter verificatie bij de kwaliteitsborger en op de bouwplaats, verkrijgt de TloKB een zo volledig mogelijk beeld van de naleving van het KB-instrument door de instrumentaanbieder. Dit leidt tot drie perspectieven van informatieverzameling:<sup>22</sup>

- *Nalevingstoezicht bij de instrumentaanbieder*  
Het nalevingstoezicht bij de instrumentaanbieder vormt de kern van het nalevingstoezicht. Het heeft tot doel om vast te stellen of het door de instrumentaanbieder uit te voeren toezicht op de juiste toepassing van het KB-instrument door de kwaliteitsborger plaatsvindt in overeenstemming met hetgeen hierover in het toegelaten KB-instrument zelf is vastgelegd. De toepassing van de KB-instrumenten is onder te verdelen in de volgende onderwerpen: kwaliteitsborging, onafhankelijkheid kwaliteitsborger, informatieverstrekking, opleiding, kennis en ervaring kwaliteitsborgers, administratieve organisatie, taken en verantwoordelijkheden instrumentaanbieder en bouwkwali-teit. Dit toezicht vindt plaats door middel van vragenlijsten, interviews en dossieronderzoek bij de instrumentaanbieder. De TloKB inspecteert hiervoor minimaal eenmaal per jaar de administratie van iedere instrumentaanbieder.
- *Nalevingstoezicht bij de kwaliteitsborger*  
Het nalevingstoezicht bij de kwaliteitsborger heeft tot doel om, aanvullend op het toezicht bij de instrumentaanbieder op basis van informatie bij de kwaliteitsborger te toetsen in hoeverre de instrumentaanbieder het toezicht op de kwaliteitsborger juist en in overeenstemming met het toegelaten KB-instrument uitvoert. Dit nalevingstoezicht zal plaatsvinden zowel door middel van vragenlijsten, interviews, schouwen en door dossieronderzoek op kantoor. In geval van een nalevingstoezicht bij de kwaliteitsborger kan de TloKB ervoor kiezen om een toezichtmoment van een instrumentaanbieder bij te wonen, maar ook om zonder aanwezigheid van een instrumentaanbieder toezicht te houden. De TloKB verwacht hiervoor minimaal eens per twee jaar iedere kwaliteitsborger per instrumentaanbieder te inspecteren.<sup>23</sup> De invulling en opzet van de inspectie hangt mede af van de omvang van de werkzaamheden van de betreffende kwaliteitsborger en van het instrument waarvoor de inspectie bij de betreffende kwaliteitsborger plaatsvindt.
- *Nalevingstoezicht op de bouwplaats*  
Het nalevingstoezicht op de bouwplaats heeft tot doel om, eveneens voor zover nodig, het toezicht van de instrumentaanbieder op de toepassing van een KB-instrument door de kwaliteitsborger te toetsen in de bouwpraktijk. Dit nalevingstoezicht kan, afhankelijk van hetgeen wordt getoetst, plaatsvinden door middel van vragenlijsten, interviews, dossieronderzoek of een schouw van het bouwproject of werkzaamheden. Voor een evenwichtig beeld zal een schouw op verschillende momenten tijdens het bouwproces kunnen plaatsvinden. Dit toezicht zal steekproefsgewijs plaatsvinden (zie hoofdstuk 5). Denkbaar is dat inspecties in het kader van nalevingstoezicht in de praktijk worden gecombineerd met inspecties in het kader van kwaliteitstoezicht. Aangezien opdrachtnemers (bouwers) steeds meer geprefabriceerde onderdelen van bouwwerken toepassen, kan als de TloKB dit nodig acht het nalevingstoezicht zich uitstrekken tot productielocaties. Vanzelfsprekend houdt de TloKB er daarbij rekening mee dat opdrachtnemers (bouwers) gebruik kunnen maken van (erkende) kwaliteitsverklaringen die de kwaliteit van bouwproducten dan wel onderdelen van bouwwerken borgen.

#### **4.3 Opvolging van tekortkomingen nalevingstoezicht**

Bij geconstateerde tekortkomingen hangt het van de aard en de gevolgen van de tekortkomingen af of en zo ja welke actie de TloKB onderneemt. Wanneer de TloKB niet-naleving door instrumentaanbieders constateert, is mede van belang in hoeverre dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bouwwerken. Voldoen de bouwwerken aan de bouwtechnische regels dan zijn de gevolgen van niet-naleving beperkt en ligt afhankelijk van de aard en omvang een gesprek, een waarschuwing dan wel lichte handhavingsmaatregel voor de hand. Leidt niet-naleving tot bouwwerken die niet aan de bouwtechni-

<sup>22</sup> Zie voor verdere uitwerking het inspectiekader KB.

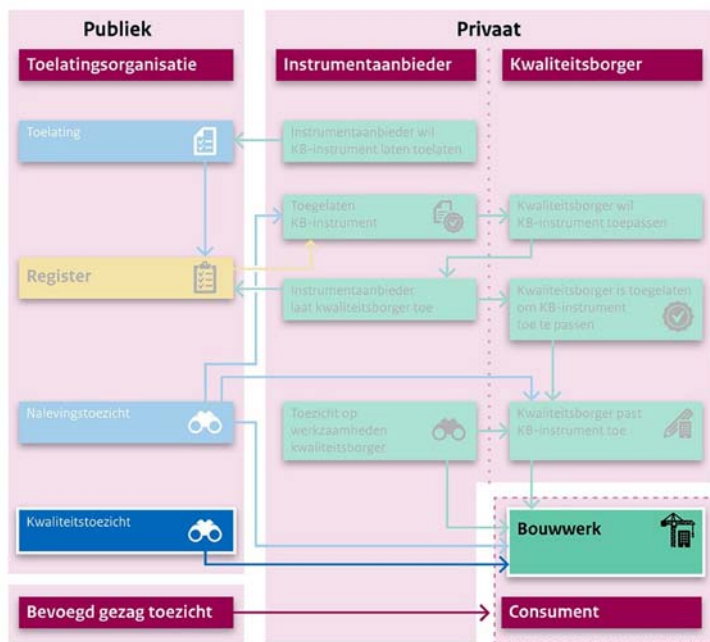
<sup>23</sup> Met kwaliteitsborger wordt hier bedoeld iedere kwaliteitsborger die eindverantwoordelijk is voor toepassing van een toegelaten instrument in lopende bouwprojecten.

sche regels voldoen dan volgt al snel een zwaardere handhavingsmaatregel. Het handhavingskader KB-stelsel gaat hier nader op in.

## 5 Kwaliteitstoezicht

### 5.1 Opzet kwaliteitstoezicht

Naleving van de KB-instrumenten is geen doel op zichzelf. Uiteindelijk dient de TloKB de naleving van KB-instrumenten te beoordelen in de context van de doelstelling van de Woningwet en het KB-stelsel om bij te dragen aan verdere verbetering van de bouwkwaliteit. Eigenaren en gebruikers krijgen zo bouwwerken die veiliger, gezonder, duurzamer, bruikbaar en toegankelijker zijn. Daarom voert de TloKB naast het toezicht op de naleving een tweede vorm van toezicht uit, te weten kwaliteitstoezicht.<sup>24</sup>



Figuur 6: Kwaliteitstoezicht TloKB

In het kader van het kwaliteitstoezicht verzamelt de TloKB informatie op de bouwplaats via inspecties. Tijdens deze bouwplaatsinspecties beoordeelt de TloKB een aantal fysieke aspecten van bouwwerken op de bouwplaats. Welke aspecten dit zijn, hangt per inspectie af van de fase waarin de te inspecteren bouwwerken zich bevinden en de prioriteiten die de TloKB stelt. Aan de hand van de inspecties ter plaatse beoordeelt de TloKB in hoeverre het KB-stelsel leidt tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische regels. Tekortkomingen uit het kwaliteitstoezicht betreffen altijd het niet voldoen aan de bouwtechnische regels van het Bbl. Meerdere inspecties per KB-instrument en/of kwaliteitsborger leiden tot een geaggregeerd beeld van tekortkomingen op basis waarvan de TloKB conclusies trekt en eventuele maatregelen overweegt.

Deze tekortkomingen kunnen verschillende soorten oorzaken hebben:

1. Tekortkomingen in de naleving van een KB-instrument.
2. Tekortkomingen doordat een KB-instrument anders blijkt te werken dan bij de toetsing en toelating is voorzien.
3. Tekortkomingen op punten die niet of niet eenduidig in een KB-instrument zijn vastgelegd.
4. Tekortkomingen buiten de werking van de KB-instrumenten<sup>25</sup>

#### 1. Tekortkomingen in de naleving van een KB-instrument

Tekortkomingen in de naleving van een KB-instrument kunnen naar voren komen tijdens de inspecties

<sup>24</sup> Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, artikel 7ak, tweede lid, onder b, en artikel 7ac, eerste lid.

<sup>25</sup> Uitgangspunt bij wijzigingen van het toelatingskader in deze paragraaf is dat deze voor zover redelijkerwijs mogelijk jaarlijks worden doorgevoerd.

in het kader van het nalevingstoezicht, maar ze kunnen zich ook openbaren bij inspecties op de bouwplaats in het kader van kwaliteitstoezicht.

## 2. Tekortkomingen als gevolg van het feit dat een KB-instrument anders blijken te werken dan bij de toetsing en toelating is voorzien

In de praktijk kan blijken dat een KB-instrument anders werkt dan bij toetsing en toelating is voorzien. Wanneer dit het geval is, zal de TloKB de instrumentaanbieder verzoeken om het KB-instrument aan te passen, dan wel overwegen om het toelatingskader aan te passen. Aanpassing van het toelatingskader leidt er dan toe dat een instrumentaanbieder zijn KB-instrument zal moeten aanpassen. Vervolgens zal de TloKB de aanpassingen van het KB-instrument toetsen aan het gewijzigde toelatingskader.<sup>26</sup>

## 3. Tekortkomingen op punten die niet of niet eenduidig in een KB-instrument zijn vastgelegd

In het KB-stelsel is gekozen voor toelating van meerdere KB-instrumenten die naast elkaar op de markt actief zijn. Hiermee doet het KB-stelsel recht aan verschillen op de markt, zoals in de mate waarin bouwbedrijven zelf sturen op de kwaliteit van hun bouwwerken via een kwaliteitsmanagementsysteem.

Bij alle toegelaten KB-instrumenten is sprake van zogeheten open normen. De invulling hiervan is niet in alle KB-instrumenten gelijk. Wanneer blijkt dat bepaalde open normen in een KB-instrument in de praktijk niet goed blijken te werken kan de TloKB overwegen nadere concretisering van open normen te eisen.

## 4. Tekortkomingen buiten de werking van de KB-instrumenten

Wanneer tekortkomingen blijken buiten werking van de KB-instrumenten zijn aanpassingen van een KB-instrument of het toelatingskader niet effectief. In dat geval kan de TloKB de Minister voor VRO adviseren om te komen tot aanpassing van regelgeving.

Centrale vraag bij het kwaliteitstoezicht is in hoeverre het KB-stelsel leidt tot bouwwerken die niet alleen op papier, maar ook in de praktijk voldoen aan de vigerende bouwtechnische regels. Om bij het kwaliteitstoezicht tot een representatief beeld van de bouwprojectvoorraad te komen gaat de TloKB hierbij uit van een steekproefomvang van vijf procent van de door de instrumentaanbieder gemelde bouwprojecten, verspreid over de verschillende typen bouwwerken en de bouwphase waarin de bouwwerken zich bevinden.

## 5.2 Opvolging van tekortkomingen kwaliteitstoezicht

In het kwaliteitstoezicht hangt het, net als in het nalevingstoezicht, bij geconstateerde tekortkomingen van de aard en de gevolgen van de tekortkomingen af welke actie de TloKB onderneemt.

|                       | Kwaliteit voldoet wel                                                             | Kwaliteit voldoet niet                                                                                          |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naleving voldoet wel  |                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aanpassing toelatingskader</li><li>• Advies minister voor VRO</li></ul> |
| Naleving voldoet niet | <ul style="list-style-type: none"><li>• Handhaving zonder afwijking Bbl</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Handhaving met afwijking Bbl</li></ul>                                  |

Figuur 5: Opvolging tekortkomingen kwaliteitstoezicht

Wanneer de TloKB constateert dat bouwwerken niet voldoen aan de bouwtechnische regels, is de vraag in hoeverre dit wordt veroorzaakt door niet naleving door de instrumentaanbieder. In geval van niet-naleving door de instrumentaanbieder zal de TloKB een handhavingsmaatregel treffen gericht op herstel van de naleving door de instrumentaanbieder. Naast niet-naleving door de instrumentaanbieder zijn ook andere oorzaken denkbaar bij tekortkomingen in het kwaliteitstoezicht. De eerste is dat een KB-instrument tekortkomingen bevat, die bij de toelating niet zijn onderkend. Daarnaast kan de TloKB bij de toelating van een instrument een verkeerdere afweging hebben gemaakt. Afhankelijk van de oorzaak kan de TloKB altijd de instrumentaanbieder verzoeken om zijn instrument aan te passen. Vervolgens weegt de TloKB af of ook haar toelatingskader moet worden aangepast. Een andere

<sup>26</sup> Zie Protocol werkwijze Toelating & Aanwijzing | Publicatie | Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (tlokb.nl)

mogelijkheid is dat sprake is van tekortkomingen in de wet- en regelgeving. In dat geval zal de TloKB de Minister voor VRO adviseren de wet- en regelgeving aan te passen. Het handhavingskader KB-stelsel gaat nader in op handhaving.

## **6 Programmering toezicht en jaarlijks verslag**

### **6.1 Prioriteiten en middellangetermijnstrategie**

De TloKB is vanwege haar beperkte middelen genoodzaakt om binnen haar toezichtbeleid prioriteiten te stellen. Hiervoor ontwikkelt de TloKB een middellangetermijnstrategie voor telkens een periode van drie tot vijf jaar. In deze strategie maakt de TloKB inzichtelijk wat binnen deze termijn de beoogde doelstellingen zijn en hoe zij deze doelstellingen stapsgewijs wil realiseren. Mede in dit kader onderhoudt zij contact met relevante betrokken partijen, zowel spelers in en rond de bouwsector als vertegenwoordigers van particuliere en zakelijke consumenten. De TloKB zal deze betrokken partijen bij de totstandkoming van de middellangetermijnstrategie betrekken. In de loop van de tijd kan de TloKB prioriteiten aanpassen aan de ontwikkeling van het KB-stelsel, zoals deze voortvloeien uit de tijdens het toezicht en monitoring opgedane bevindingen.

Op basis van deze middellangetermijnstrategie stelt de TloKB vervolgens per jaar een programmering op, inclusief prioriteiten. De te stellen prioriteiten legt zij in de uit te brengen jaarplannen vast, voorzien van een onderbouwing. Voorlopig uitgangspunt is dat de TloKB jaarlijks overweegt welke prioriteiten zij stelt binnen het toezicht, op basis van de in het voorgaande jaar opgedane inzichten en ervaringen. De TloKB zal hierover communiceren via haar jaarplan, de eerste keer in het plan voor 2024.

De TloKB gaat in haar taakuitvoering doelmatig om met de aan haar verstrekte middelen. De TloKB zal afhankelijk van de ontwikkelingen in het nalevingstoezicht, de beschikbare capaciteit en middelen op termijn in toenemende mate inzetten in het kwaliteitstoezicht.

### **6.2 Risicogericht programmeren van toezicht**

Voor een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen programmeert de TloKB haar toezicht risicogericht. Bij risicogericht programmeren inventariseert de toezichthouder de belangrijkste risico's gerelateerd aan het niet of onvoldoende halen van de doelen van het KB-stelsel:

- vaststellen in hoeverre instrumentaanbieders (en onder hun toezicht staande kwaliteitsborgers) de toegelaten KB-instrumenten juist naleven en toepassen;
- vaststellen in hoeverre het KB-stelsel leidt tot een verbetering van de bouwkwiteit, doordat bouwwerken beter voldoen aan de bouwtechnische regels.

Bij de start van het toezicht programmeert de TloKB echter nog slechts beperkt risicogericht, omdat nog weinig objectieveerbare gegevens beschikbaar zijn om risico's op te baseren. Hierbij is van belang om onderscheid te maken tussen het nalevingstoezicht enerzijds en het kwaliteitstoezicht anderzijds.

Voor het nalevingstoezicht is bij de start van het KB-stelsel, zij het beperkt, informatie bekend. De toelatingsvereisten aan de KB-instrumenten waarop het nalevingstoezicht zich richt, heeft de TloKB beoordeeld in het kader van het toetsings- en toelatingsproces. In dat kader heeft de TloKB bevindingen opgedaan die zij als aandachtspunten voor het toezicht gebruikt. De TloKB heeft instrumentaanbieders laten weten dat zij deze bevindingen meeneemt in het nalevingstoezicht.

Bij het kwaliteitstoezicht zal de TloKB op basis van inspecties eerst inzicht moeten opdoen. Op basis van aselecte steekproeven zal zij aanvankelijk bouwprojecten inspecteren. In de loop van de tijd zal de TloKB aan de hand van opgedane ervaringen in het toezicht een risicogerichte benadering ontwikkelen om te komen tot een efficiënte inzet van mensen en middelen. De steekproeven van bouwplaatsen blijven in die aanpak aselect ten behoeve van de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de bevindingen. Het toezicht op de bouwplaats zal zich dan ontwikkelen naar risicogericht.

### **6.3 Informatie als basis voor toezichtprogrammering**

In eerste instantie is de TloKB voor het programmeren van toezicht aangewezen op haar informatiebronnen, zoals genoemd in hoofdstuk 3. Op basis van informatie die de TloKB ontvangt van instrumentaanbieders en informatie van betrokken partijen en van derden doet de TloKB inzichten op om na te gaan in hoeverre het KB-stelsel tot de beoogde resultaten leidt.

Bij kwaliteitstoezicht zijn bouwwerken het onderwerp van toezicht. De voorziene omvang van de organisatie van de TloKB maakt het mogelijk om de ambitie te realiseren om door middel van aselecte steekproeven vijf procent van de door de instrumentaanbieder gemelde bouwprojecten te inspecteren.

Dit geeft een basis om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de effecten van het KB-stelsel in de bouwpraktijk. Bij kwaliteitstoezicht is tevoren niet bekend welke bouwplaatsen zullen worden bezocht en wat de TloKB op de bouwplaats aantreft. Voor inspecties op de bouwplaats selecteert de TloKB periodiek uit het totaal aantal lopende bouwprojecten de te bezoeken projecten.

Van belang hierbij is dat de TloKB deze selectie zorgvuldig uitvoert, zodat zij een representatief, betrouwbaar en nauwkeurig beeld krijgt van de kwaliteit van de bouwwerken. Aandachtspunten voor de TloKB zijn hierbij:

- minimaal vijf procent geïnspecteerde bouwwerken;
- diversiteit in evenredigheid naar type bouwwerken;
- diversiteit in de fase waarin bouwprojecten zich bevinden;
- diversiteit aan toezichtonderwerpen, aansluitend bij de fase waarin bouwprojecten zich bevinden;
- spreiding over de afdelingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving,<sup>27</sup> en
- evenredige verdeling over bij bouwprojecten betrokken instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers.

Uitgangspunt voor de TloKB is dat het kwaliteitstoezicht op termijn de basis van het toezicht zal vormen. Partijen hebben enige tijd nodig om hun rol te vinden en uit te vinden op welke wijze ze het best aan verbetering van de bouw kwaliteit kunnen bijdragen. Na verloop van tijd zal het kwaliteitstoezicht zich verder ontwikkelen, in lijn met de groei van het aantal bouwprojecten dat onder het KB-stelsel wordt uitgevoerd. Naarmate de naleving door instrumentaanbieders zich goed ontwikkelt, neemt de omvang van het nalevingstoezicht in de loop van de tijd af. De inzichten die worden opgedaan bepalen de uiteindelijke inrichting en programmering van zowel het nalevingstoezicht als het kwaliteitstoezicht door de TloKB binnen het KB-stelsel.

Bij de uit te voeren inspecties is de bouwplaatsinspectie en dan vooral de bepaling van de steekproefomvang van die inspecties een belangrijke factor voor de benodigde toezichtcapaciteit. Met de steekproeven (zie hoofdstuk 5) geeft de TloKB invulling aan haar taak om in de praktijk de werking van het KB-stelsel te toetsen. De omvang van de werkzaamheden en de benodigde personele capaciteit bepaalt de TloKB aan de hand van de omvang van een adequate steekproef. Om verantwoord conclusies te kunnen trekken over de werking van het KB-stelsel voeren in principe steeds twee inspecteurs gezamenlijk een inspectie uit.

#### **6.4 Thematisch programmeren van toezicht**

Uitkomst van risicogericht programmeren kan zijn dat een thema bijzondere aandacht verdient. Ook wanneer de TloKB substantieel signalen krijgt dat een bepaald thema extra aandacht verdient, besluit zij een thema in het jaarplan op te nemen. Binnen de programmering van het nalevingstoezicht valt hierbij te denken aan:

- de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger en de contractuele relatie kwaliteitsborger en opdrachtgever;
- de werking van de risicobeoordeling en het borgingsplan;
- de integrale beoordeling van de verschillende kwaliteitsaspecten en publieke waarden in de bouw;
- de informatieoverdracht door de kwaliteitsborgers aan het bevoegd gezag en derde partijen.

Binnen de programmering van het kwaliteitstoezicht valt te denken aan:

- de kwaliteitsborging van industrieel geproduceerde bouwwerken;
- de kwaliteitsborging van een bepaalde soort/categorie bouwwerken in geval van incidenten/calamiteiten.

Afhankelijk van het thema kan de TloKB besluiten thematisch te programmeren binnen het nalevingstoezicht, dan wel het kwaliteitstoezicht.

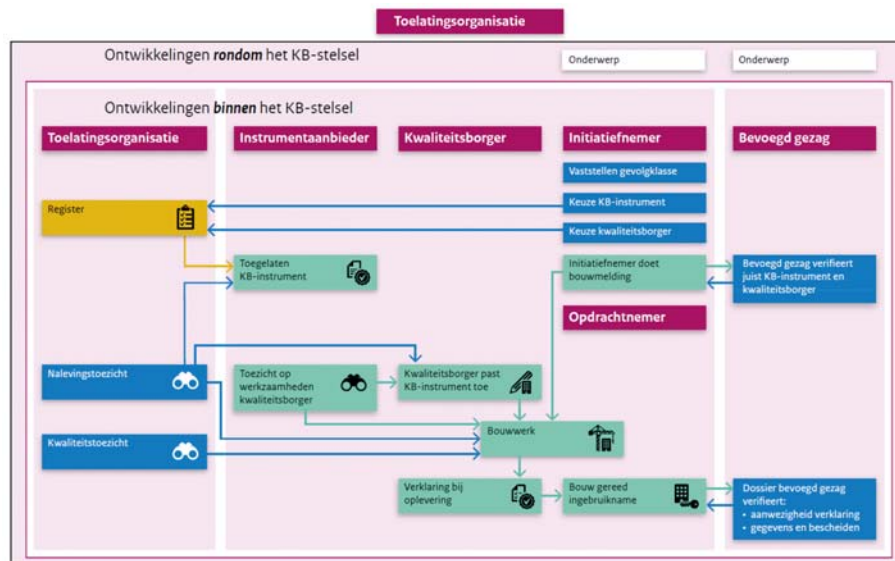
#### **6.5 Monitoring ontwikkelingen buiten het KB-stelsel**

Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van het KB-stelsel is van belang om, naast het toezicht op het KB-stelsel zelf, ook over de grenzen van het KB-stelsel heen te kijken. Enkele onderwerpen vallen buiten de reikwijdte van het KB-stelsel, maar zijn wel van belang om te volgen om te komen tot een afgewogen oordeel van werking van het KB-stelsel als geheel. Daarmee vallen deze onderwerpen buiten het toezicht, maar binnen de monitoringstaak van de TloKB. De uitkomsten worden te zijner tijd ook meegenomen in de evaluatie van het KB-stelsel. Denkbare onderwerpen zijn:

- het handhavingsbeleid van gemeenten als bevoegd gezag naar aanleiding van gemelde afwijkingen die de afgifte van de verklaring onomkeerbaar belemmeren door de kwaliteitsborger;

<sup>27</sup> Veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid, toegankelijkheid en bouwwerkinstallaties

- de ontwikkeling van het lerend vermogen van opdrachtnemers (bouwbedrijven) via verbetering van hun interne kwaliteitsborgingssystemen.



Figuur 7: Monitoringstaak TloKB

De TloKB heeft de mogelijkheid naar dit soort onderwerpen eigen onderzoek te doen.

Ook signalen van derden en calamiteiten kunnen, mits voldoende onderbouwd, aanleiding zijn tot nader onderzoek.

## 6.6 Jaarlijkse rapportage over het KB-stelsel

De TloKB heeft de wettelijke verplichting om verslag te doen van haar bevindingen aan de Minister voor VRO. Jaarlijks, vóór 15 maart informeert de TloKB de Minister over het functioneren en de effectiviteit van het KB-stelsel. Gezien de ingangsdatum van het KB-stelsel is dit voor het eerst in 2025. Om invulling te geven aan de verslaglegging en de toezichttaak van de TloKB ten aanzien van de effectiviteit en het functioneren van het KB-stelsel maakt de TloKB gebruik van drie bronnen:

- de beschikbare informatiebronnen genoemd in hoofdstuk 3;
- de bevindingen uit het toezicht, en
- het door de TloKB uitgevoerde onderzoek.