



ing. J.L. Bunschoten

Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

EEN NIEUW STELSEL VOOR HET BOUWTOEZICHT

Aanbeveling voor systeemtoezicht in de bouw



Rijnstraat 8 (te Den Haag), voormalig VROM-kantoor (foto: Instituut voor Bouwkwiteit)

EEN NIEUW STELSEL VOOR HET BOUWTOEZICHT

Aanbeveling voor systeemtoezicht in de bouw

Colofon:

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Opleiding: Bestuurskunde
FSWBM5100-16

Titel: Een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht*
Ondertitel: Aanbeveling voor systeemtoezicht in de bouw

Naam: Jeroen Bunschoten
Nummer: 442283

Begeleider: dr. P.K. Marks
Tweede lezer: prof. dr. M.A. van der Steen
Datum: 21 mei 2018

* naar idee van het artikel 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen; nieuw stelsel voor het bouwtoezicht' (Ahraoui, 2016)

Voorwoord

“Per mesi ho vagato dentro una miscela apparentemente caotica d’immagini, pensieri e sensazioni; poi, tutto gradualmente si è amalgamato in una danza, come se tutti gli elementi facessero parte di un unico mondo, ed io anche” (Ludovico Einaudi).

Zo’n drie jaar geleden ben ik betrokken geraakt bij de totstandkoming van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Ik werd gevraagd door mijn voormalig directeur Harry Nieman die nu een van de kwartiermakers is. In augustus 2001 studeerde hij af aan dezelfde avondopleiding bestuurskunde met een onderzoek naar de mogelijkheden om Bouw- en Woningtoezicht te privatiseren. Nu bijna zo’n 20 jaar naar dato studeer ik in het verlengde van zijn onderzoek af op systeemtoezicht in de bouwsector; ‘Een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht’. Harry is dan ook een van de inspirators geweest om in 2015 te starten met het volgen van de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tweede inspirator voor het volgen van deze studie was mijn schoonvader die als moto had “een leven lang leren”. Helaas is hij zeer onverwachts aan de vooravond van de start van mijn studie op 69-jarige leeftijd veel te vroeg overleden. Ook al was hij er niet fysiek bij aanwezig, heb ik toch vaak steun gehad aan zijn wijze woorden. Bedankt chef!

Bij deze wil ik mijn scriptiebegeleider Peter Marks bedanken. Wat een kritische vragen kan jij stellen, net zoals mijn ‘scriptiekringgenoten’. Toch ben ik jullie zeer dankbaar daarvoor en ben ik trots op dit eindresultaat. Ook Martijn van der Steen, als tweede lezer, wil ik bedanken voor zijn bijdrage. Met jouw feedback heb ik nog meer diepgang kunnen brengen in de reflectie op dit onderzoek. Vervolgens wil ik iedereen, in het bijzonder Hajé van Egmond en de geïnterviewde respondenten, bedanken die ik gesproken heb in het kader van mijn scriptie. Dat interviewen viel nog niet mee. “Je moet er wat voor over hebben met al die praatjesmakers”, zoals een van de respondenten gekscherend zei.

Zonder enige twijfel ben ik de meeste dank verschuldigd aan mijn vrouw Nicole en dochter Floor. Zij hebben me alle steun en de ruimte gegeven om deze studie mogelijk te kunnen maken. Ik voel me ontzettend dankbaar, maar ook schuldig dat ik hun avond aan avond en weekend aan weekend alleen moest laten en ik naar studie was of boven op zolder met de neus tussen de boeken zat. Gelukkig komen er nu weer andere tijden aan waarin ik ’s-avonds meer dan één verhaaltje kan voorlezen voor het slapen gaan en niet dat ik snel één verhaaltje lees en weer naar zolder moet. Ook de weekenden zullen weer meer in het teken staan van samen zijn en genieten met mijn vrouw en dochter! Graag wil ik mijn ouders, schoonmoeder, broer en schoonzus bedanken voor hun bemoedigende woorden. Als laatste wil ik mijn vrienden bedanken die ik in de afgelopen drie jaar ‘verwaarloosd’ heb. Ik hoop het de komende tijd weer goed te maken met jullie!

Voor u ligt mijn scriptie ‘Een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht’ als sluitstuk van mijn masterstudie bestuurskunde. Met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen heb ik binnen de bouwsector onderzoek gedaan of de condities voor systeemtoezicht aanwezig zijn. Voor insiders zal het antwoord op dit onderzoek wellicht geen verrassing zijn. Toch wens ik u veel leesplezier toe en geven de gedane aanbevelingen nog voldoende overwegingen voor op welke wijze het stelsel van kwaliteitsborging geïmplementeerd kan worden.

Jeroen Bunschoten
Oegstgeest, 21 mei 2018

Samenvatting

“Toezicht is altijd een gebrekkig iets. Dat doe je alleen voor die dingen waarbij je niks beters hebt. En niet een soort panacee voor alle kwalen die je zoal kan tegenkomen” quote een respondent binnen dit onderzoek.

Met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht van kracht worden. Ofwel het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit nieuwe stelsel van toezicht is gebaseerd op systeemtoezicht, waarbij de sector zelf verantwoordelijk is voor naleving van wet- en regelgeving. Waarbij de wetgever tot doel heeft dat hiermee de bouwkwaliteit zal verbeteren. In andere sectoren wordt al langer systeemtoezicht toegepast. Door verschillende onderzoekers zijn binnen deze sectoren onderzoek gedaan naar de werking van systeemtoezicht. Uit de onderzoeken blijken dat verschillende condities binnen een sector aanwezig moeten zijn wil systeemtoezicht effectief zijn. Doel van dit onderzoek is dan ook om te bezien of deze condities ook aanwezig zijn in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen? De centrale vraag luidde:

Voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?

Aan de hand van onderstaande deelvragen is dit onderzoek uitgevoerd om daarmee antwoord te kunnen geven op de centrale vraag:

1. Wat zijn de condities voor systeemtoezicht?
2. Waarom de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?
3. Welke condities worden waargenomen in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?
4. Welke aanbevelingen voor het verder ontwikkelen van systeemtoezicht in de bouwsector kunnen worden gedaan?

Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie van dit onderzoek is een enkelvoudige casestudy, waarbij kwalitatief onderzoek wordt gedaan naar – de mate waarin – de condities voor systeemtoezicht in de bouwsector aanwezig zijn. Door verschillende Nederlandse onderzoekers is in vergelijkbare sectoren aan de bouw onderzoek gedaan naar de condities en werking van systeemtoezicht. Om de onderzoeksresultaten, ervaringen en aanbevelingen uit deze vergelijkbare sectoren mee te nemen is de theorievorming in dit onderzoek ook hoofdzakelijk gebaseerd op Nederlandse literatuur over systeemtoezicht.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de vorm van een ex ante analyse van de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor bouwen of deze voldoet aan de in de literatuur beschreven condities voor systeemtoezicht. Hiermee wordt inzicht verkregen in de (toekomstige) effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen. Aan de hand van de analyse zijn aanbevelingen gegeven voor de verdere ontwikkeling van systeemtoezicht in de bouwsector. Op basis van de mate waarin de condities zijn waargenomen is getracht een uitspraak te doen over wat het effect zal kunnen zijn op de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Ofwel zal systeemtoezicht in de bouwsector leiden tot een betere bouwkwaliteit (wat het doel is van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen)? Binnen dit onderzoek zijn zowel een

bureauonderzoek van de evaluatierapporten van reeds gehouden proefprojecten als interviews met verschillende actoren binnen het netwerk van toezicht uitgevoerd.

Wat zijn de condities voor systeemtoezicht?

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van systeemtoezicht, waarbij is aangegeven welke condities in een sector aanwezig moeten zijn wil systeemtoezicht effectief zijn. Toezicht kan samengevat worden “als wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken” (Mertens, 2011, p. 24). Dit onderzoek richt zich op nalevingstoezicht in het kader van het (overheids)toezicht dat uitgevoerd wordt binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Binnen dit stelsel wordt een vorm van systeemtoezicht in de bouwsector geïntroduceerd. Systeemtoezicht beoogt structurele verbetering van de naleving door het individuele bedrijf, maar toetst niet of een bepaalde norm feitelijk wordt behaald (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011). De toezichthouder blijft op afstand en controleert met name het interne borgingssysteem van het bedrijf. “Hoe groot die afstand mag zijn, kan worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel van het bedrijf. Dit profiel bestaat uit een combinatie van het risico op ernstige negatieve gevolgen bij ongelukken en het risico op overtredingen door het bedrijf. De mate waarin een bedrijf betrouwbaar wordt geacht, bepaalt dus mede de toezichtvorm” (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011, p. 216). Op basis van de gevonden theorie kan systeemtoezicht samengevat worden zoals weergegeven in Box 0.1.

BOX 0.1: DEFINITIE SYSTEEMTOEZICHT

Bij systeemtoezicht beoordeelt de inspectie niet alleen of de onder toezicht gestelde aan wettelijke eisen en brancherichtlijnen voldoet, maar vooral ook hoe de onder toezicht gestelde de naleving van wet- en regelgeving, ook wel compliance genoemd, borgt in het managementsysteem en hoe de risico's worden beheerst.

Bron: Stoopendaal & De Bree (2014, p. 11)

Wil systeemtoezicht binnen een sector effectief zijn dan dient voldaan te worden aan de condities voor systeemtoezicht (De Bree, 2010; Helderma & Honingh, 2009). Zoals weergegeven in het conceptueel model bestaat systeemtoezicht uit twee kernconcepten: zelfregulering en intern borgingssysteem. In de literatuur zijn verschillende condities gevonden die aan deze kernconcepten worden gesteld. Deze condities zijn in tabel 5 samengevat weergegeven.

Tabel 1: *Conditie voor systeemtoezicht*

Gebaseerd op 'Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren' (Helderma & Honingh, 2009)

Conditie	Toelichting
<i>De motivatie tot zelfregulering:</i>	
1. Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico')	Als de negatieve effecten van risico's moeilijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
2. Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten	Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten kleiner is, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
3. Grote mate van ketenafhankelijkheid	Als de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.

Conditie	Toelichting
4. Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt	Als de markt eenvoudig (standaardisatie van werkproces), overzichtelijk (centraal georganiseerd) en transparant (open communicatie en inzichtelijke producten) is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
<i>De kwaliteit van interne borgingssysteem:</i>	
5. Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte)	Als de grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (reikwijdte) onderdeel uitmaken van het systeem (interne borgingssysteem), vergroot dit de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem.
6. Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie	Als het borgingssysteem eenduidig en gezaghebbend is georganiseerd binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde, neemt de betrouwbaarheid van het systeem toe.
7. Grote objectiveerbaarheid van normen	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans toe op het gebruik van een intern borgingssysteem. Hierdoor is de onder toezicht gestelde in staat om een risicoanalyse op te stellen over de naleving van de regels en hierop beheersmaatregelen te nemen.

Waarom de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?

In hoofdstuk 4 is de noodzaak tot invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek beschreven. In de bouwsector is een ontwikkeling gaande waarbij het bouwproces steeds meer versnipperd (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Deze versnippering leidt tot onduidelijkheid wie toeziet op de integrale bouwkwaliteit van het totale bouwwerk (commissie-Dekker, 2008; Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Er is dus een gemis aan een centrale partij die verantwoordelijk is voor de integrale kwaliteit. “In geval van gebreken kan bij partijen zelfs de neiging ontstaan om naar elkaar te wijzen” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 4). Ook gemeenten kijken lang niet altijd naar de integrale bouwkwaliteit en beperken zich tot de toetsing van enkele aspecten. Er moet meer duidelijkheid komen over wie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Hiervoor introduceert de wetgever een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht. Ofwel met het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen wordt een nieuw systeem van toezicht geïntroduceerd: systeemtoezicht.

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen strekt tot verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de privaatrechtelijke positie van de consumenten en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Uitgangspunt bij het nieuwe stelsel zijn dat de overheid de kaders stelt (wetgeving, bouwregels) en de markt zorg draagt voor de kwaliteit. Hierbij geldt dat de markt zich niet focust op de papieren werkelijkheid van de vergunning, maar in plaats daarvan laat zien wat het resultaat is: een bouwwerk dat aan de regels voldoet. Om dit te bewerkstelligen bevat het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de volgende drie onderdelen:

- Versterking positie consumenten door aanscherping van de aansprakelijkheidsregels;
- Invoering van het stelsel van kwaliteitsborging waar binnen de gerealiseerde kwaliteit van het gerede bouwwerk aangetoond moet worden;
- Verruiming van de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, waarvoor geldt dat deze niet meer actief getoetst hoeven te worden aan de bouwtechnische voorschriften.

Welke condities worden waargenomen in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?

In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen hiervan beschreven zonder dat daarbij de verwachtingen van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging zijn meegenomen. Onderstaand is per conditie aangegeven in welke mate de condities zijn waargenomen.

1. **Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico'):** Binnen de bouwsector zijn tal van mogelijkheden aanwezig tot het externaliseren van risico's die niet bijdragen aan de motivatie tot zelfregulering.
2. **Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten:** De conditie wordt alleen waargenomen bij regionaal en lokaal georiënteerde bedrijven. Vanuit reputatie en economisch belang hebben deze ondernemers baat bij het voorkomen van risico's, waardoor zij eerder gemotiveerd zijn tot zelfregulering.
3. **Grote mate van ketenafhankelijkheid:** Binnen het huidige stelsel zijn onvoldoende prikkels aanwezig om een langdurige samenwerkingsvorm aan te gaan, waardoor de motivatie tot zelfregulering gering is. Sinds de crisis wordt een trend waargenomen dat aannemers en onderaannemers veel meer geïntegreerd gaan samenwerk, waardoor de motivatie tot zelfregulering wel aanwezig is.
4. **Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt:** De bouwsector is een totaal versnipperde sector met vele verschillende partijen, waardoor niet meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. De complexiteit van de bouwsector leidt dan ook niet tot motivatie tot zelfregulering.
5. **Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte):** Doordat partijen niet in 'systemen' denken en vaak vrijblijvende samenwerkingsverbanden aangaan is vaak onvoldoende overzicht van de gemaakte afspraken met andere partijen. Hierdoor moeten partijen veel meer energie steken in het controleren van de geleverde kwaliteit door ingehuurde partijen.
6. **Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie:** De kwaliteitsmanager wordt vaak niet gesteund door de directie bij kwaliteitsissues. Daarnaast denkt de bouwsector verschillend over de interne borging van kwaliteit bij bouwbedrijven. Kwaliteitsborging moet veel meer op het operationele niveau liggen dan dat daarvoor een aparte (gezaghebbende) kwaliteitsmanager met een bepaald mandaat voor is.
7. **Grote objectiverbaarheid van normen:** Binnen de huidige bouwpraktijk wordt voor de kwaliteitsnorm het Bouwbesluit en 'goed en deugdelijk werk' gehanteerd. Het Bouwbesluit geeft minimale prestatie-eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. 'Goed en deugdelijk werk' is veelal vastgelegd in kwaliteitsrichtlijnen die tot stand komen door middel van arbitrage en jurisprudentie. Hiermee is de kwaliteitsnorm voor de meeste actoren binnen het netwerk van toezicht voldoende objectiverbaar. Echter, voor de consument blijft het lastig om de kwaliteit van een bouwwerk te kunnen beoordelen.

Voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?

In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen geanalyseerd waarbij het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen is betrokken. Alle condities die vereist zijn aan wil systeemtoezicht binnen een sector effectief zijn worden niet dan wel in mindere mate waargenomen in de bouwsector. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de bouwsector nog niet klaar is voor de invoering van systeemtoezicht.

Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt de positie van de consument versterkt door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. Hierin worden de aansprakelijkheidsregels aangepast. De bouwer zal meer moet aantonen of een geconstateerd gebrek aan hem is te verwijten. Daarnaast wordt het stelsel van kwaliteitsborging ingevoerd. Binnen dit stelsel moet de gerealiseerde kwaliteit aantoonbaar worden gemaakt. Wanneer er geen gerechtvaardigd vertrouwen is dat voldaan wordt aan de bouwtechnische eisen, zal er geen verklaring door de kwaliteitsborger worden afgegeven die benodigd is om het bouwwerk in gebruik te kunnen nemen. Deze prikkels zullen partijen moeten motiveren tot het minder 'afschuiven' van risico's, meer verantwoordelijkheid nemen en geïntegreerde samenwerkingsvormen. Dit zal uiteindelijk ook kunnen leiden tot een transparantere bouwsector. De invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal partijen in de bouwsector aan moeten zetten tot zelfregulering.

Welke aanbevelingen voor het verder ontwikkelen van systeemtoezicht in de bouwsector kunnen worden gedaan?

Binnen dit onderzoek is geconcludeerd dat alle vereiste condities voor systeemtoezicht niet dan wel in mindere mate worden waargenomen in de bouwsector. Ofwel de bouwsector is nog niet klaar voor systeemtoezicht. Echter, door De Bree (2010) wordt verondersteld dat bedrijven door middel van systeemtoezicht geprikkeld worden tot het beter borgen van maatschappelijke belangen. "Hierdoor zouden sectoren waarin aan de condities voor systeemtoezicht nog niet wordt voldaan, een kwaliteitsimpuls kunnen krijgen, zodat op termijn wel aan die condities wordt voldaan" (De Bree, 2010, pp. 69–70). Dit beeld komt ook naar voren binnen een van de proefprojecten. Ofwel hiermee is het advies om systeemtoezicht, door middel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, wel in te voeren in de bouwsector. Onderstaand zijn per conditie voor systeemtoezicht nadere aanbevelingen gedaan, zodat deze wel aanwezig zullen zijn in de bouwsector.

1. **Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico'):** De mogelijkheden tot externaliseren moeten binnen de bouwsector verkleind worden. Doordat een substantieel deel van alle bouwwerken worden gebouwd onder de waarborg- en garantiefondsen kan nader onderzocht worden op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen.
2. **Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten:** Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door het opzetten van een benchmark over bouwers en hun geleverde kwaliteit.
3. **Grote mate van ketenafhankelijkheid:** Het is wenselijk om langdurige en geïntegreerde samenwerkingsvormen aan te gaan.
4. **Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt:** Binnen de bouwsector moet een stimulans komen voor het aangaan van geïntegreerde samenwerkingsvormen. Dit zal wellicht kunnen leiden tot een minder onderlinge scherpe concurrentie. Daarnaast is het bouwen geen ambacht meer, maar veel meer een proces. Dit vraagt om een andere aansturing van partijen waarbij een 'bouwprocesmanager' nodig is om dit proces te 'sturen'.
5. **Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte):** Het is wenselijk om langdurige en geïntegreerde samenwerkingsvormen aan te gaan.

6. **Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie:** Brancheorganisaties moeten actief hun rol pakken bij de implementatie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit kunnen zij enerzijds doen door partijen de voordelen te laten inzien van het zelf borgen van de eigen kwaliteit. Anderzijds kunnen brancheorganisatie (kleine) ondernemingen faciliteren in het opzetten van een intern borgingssysteem.
7. **Grote objectiverbaarheid van normen:** De kwaliteitsnorm voor de meeste actoren binnen het netwerk van toezicht is voldoende objectiverbaar. Echter, voor de consument blijft het lastig om de kwaliteit van een bouwwerk te kunnen beoordelen. Advies is om aan de 'voorkant' van het project duidelijke informatie te geven over welke kwaliteit de consument mag verwachten.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Probleemstelling	14
1.2.1 Doelstelling	14
1.2.2 Vraagstelling	14
1.3 Relevantie	15
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	15
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	16
1.4 Leeswijzer	18
2. Systeemtoezicht	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Wat is toezicht?	19
2.3 Soorten toezicht	20
2.4 Werking van systeemtoezicht	23
2.5 Een netwerk van actoren	25
2.6 Conditie voor systeemtoezicht	26
2.6.1 Motivatie tot zelfregulering	28
2.6.2 De kwaliteit van interne borgingssysteem	30
2.7 Conceptueel model	32
2.8 Operationalisering	34
3. Onderzoeksonderwerp en methodologische verantwoording	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Onderzoeksmethode	35
3.2.1 Bureauonderzoek	36
3.2.2 Interviews	38
4. Stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen	41
4.1 Inleiding	41
4.2 De bouwsector	41
4.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	43
4.3.1 Versterking positie consumenten	44
4.3.2 Stelsel van kwaliteitsborging	44
4.3.3 Fasering implementatie wetsvoorstel	48
5. Systeemtoezicht in de bouwsector	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Definitie van systeemtoezicht	49
5.3 Zelfregulering	50
5.3.1 Externaliseren van risico's	50
5.3.2 Afstand tussen risiconemer en risico effecten	51
5.3.3 Ketenaafhankelijkheid	51
5.3.4 Complexiteit van de markt	53

5.4	<i>Kwaliteitsborgingsysteem</i>	56
5.4.1	<i>Afbakening en reikwijdte (scope)</i>	56
5.4.2	<i>Gezaghebbende interne borging</i>	57
5.4.3	<i>Objectiveerbaarheid</i>	59
6.	Is de bouwsector klaar voor systeemtoezicht?	61
6.1	<i>Inleiding</i>	61
6.2	<i>Definitie van systeemtoezicht</i>	61
6.3	<i>Motivatie tot zelfregulering</i>	61
6.4	<i>De kwaliteit van interne borgingssysteem</i>	64
7.	Conclusies en aanbevelingen	67
7.1	<i>Inleiding</i>	67
7.2	<i>Systeemtoezicht</i>	67
7.3	<i>Stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen</i>	68
7.4	<i>Systeemtoezicht in de bouwsector</i>	69
7.5	<i>Is de bouwsector klaar voor systeemtoezicht?</i>	70
7.6	<i>Aanbevelingen</i>	71
7.7	<i>Reflectie</i>	73
	Literatuurlijst	77
Bijlage 1	Operationalisering condities voor systeemtoezicht	81
Bijlage 2	Codeerschema	90
Bijlage 3	Checklist interviews	93

1. Inleiding

“Richt je op de klant, ik ben slechts minister.” Uitspraak van Minister Blok in een interview in de Cobouw (Van Belzen, 2016a) vlak voorafgaand aan het versturen van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen aan de Tweede Kamer.

1.1 Aanleiding

Het bouwproces kan als complex beschouwd worden, door de betrokkenheid van vele partijen, technologische ontwikkelingen, alsmat strenger wordende eisen en veeleisende consumenten (Ahraoui, 2016; 3 Kamerstukken II 2015/16, 34 453). De regels over de kwaliteit van bouwwerken zijn vrij gedetailleerd uitgewerkt in prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 (zie Box 1.1). Het toezicht op de naleving van de regels is volgens Ahraoui (2016) een uitdaging en wordt – op dit moment – uitgevoerd door het gemeentelijke bouwtoezicht. De afgelopen twintig jaar hebben diverse kabinetten en zo’n 14 bewindspersonen zich bezig gehouden met de wijze waarop de verantwoordelijkheid van het bouwtoezicht vormgegeven moet worden (Ahraoui, 2016).

BOX 1.1: BOUWBESLUIT 2012

Een bouwwerk mag geen gevaar opleveren voor bewoners, gebruikers en omgeving. Daarom heeft de overheid in het Bouwbesluit voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu vastgelegd. Een bouwwerk moet altijd voldoen aan die voorschriften.

Bron: Ton, Bunschoten, Van Calis, & Nelis (2015)

In de huidige situatie zijn alle betrokken partijen bij het bouwen zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de bouwregelgeving. Hierin heeft de overheid – in de vorm van het gemeentelijke bouwtoezicht – een belangrijke rol door het verstrekken van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Het bouwtoezicht voert een preventieve bouwplantoets uit op de stukken van de vergunninghouder¹ om vast te stellen dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat voldaan wordt aan de bouwregelgeving. Tijdens het bouwen houdt het gemeentelijk bouwtoezicht toezicht op de naleving van de verstrekte vergunning. In een onderzoek naar de mening van de bouwwereld over private kwaliteitsborging (Schothorst, Harlaar, & Koenen, 2014) blijkt dat het bouwtoezicht onvoldoende bijdraagt aan de kwaliteit, mede omdat de preventieve bouwplantoets niet in elke gemeente op dezelfde wijze wordt uitgevoerd. De bouwplantoets wordt dan ook door de bouwende partijen gezien als een papieren instrument² dat nodig is ter verkrijging van de vergunning zonder bij te dragen aan de kwaliteit (Schothorst e.a., 2014). In 2008 vraagt de commissie-Dekker zich af wat de toegevoegde waarde is van de preventieve bouwplantoets die uitgevoerd wordt door het gemeentelijk bouwtoezicht. Daarbij stelt de commissie vast dat deze niet overeenkomt met de formele verantwoordelijkheidsverdeling, omdat de vergunninghouder gedurende het gehele bouwproces verantwoordelijk blijft voor de naleving van de bouwregelgeving. Daarmee hinkt het huidige stelsel volgens de commissie op twee gedachten: “èn een integrale gemeentelijke beoordeling èn volledige verantwoordelijkheid bij het bouwbedrijfsleven” (commissie-Dekker, 2008, p. 21). Hiermee wordt aan het doel, het bieden van zekerheid en kwaliteit, voorbijgeschoten aldus de commissie-Dekker (2008). Dit vraagt om een overheid die heldere kaders stelt en een bouwpraktijk die integrale verantwoordelijkheid neemt. De

¹ “Degene die het project uitvoert, dat wil zeggen degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is en voor wie de omgevingsvergunning derhalve geldt. Dit betekent voor de praktijk dat degene die voor de uitvoering van het project verantwoordelijk is, er zorg voor dient te dragen dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd” (Recht.nl, 2015).

² Een systeem waarin door middel van bouwplantoetsing wordt geborgd dat het bouwplan tenminste voldoet aan de daarop van toepassing zijnde voorschriften uit het Bouwbesluit.

commissie stelt voor om de gemeentelijke preventieve toets op de Bouwbesluitvoorschriften bij de vergunningverlening af te schaffen (commissie-Dekker, 2008, p. 21). Hiermee moet volgens de commissie ook meer duidelijkheid komen wie verantwoordelijk is voor de integrale kwaliteit van het totale bouwwerk.

Mede op basis van het advies van de commissie-Dekker is in 2011 begonnen met beleidsontwikkeling voor private kwaliteitsborging. Minister Donner laat de Tweede Kamer weten dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften eenduidig komt terug te liggen bij de private partijen, zonder daarbij te ‘leunen’ op het gemeentelijke bouwtoezicht (Kamerstukken II 2011/12, 28 325, nr. 146). De beleidsontwikkeling mondt uit in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Hiermee ontstaat een stelsel van (private) kwaliteitsborging voor het bouwen waarbij private partijen toezicht houden op productniveau en een publieke toezichthouder³ toezicht houdt op stelselniveau. Dit toezicht gaat gepaard met het geven van ‘prikkel’ om bouwende partijen meer eigen verantwoordelijkheid te laten nemen dat moet leiden tot een betere bouwkwaliteit. Een van de prikkels is dat bouwbedrijven investeren in hun eigen kwaliteitssysteem om daarmee de bouwkwaliteit te borgen (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal een vorm van ‘systeemtoezicht’ ontstaan. “Systeemtoezicht is een vorm van toezicht waarbij het publieke toezicht ... expliciet aansluit bij en gebruikmaakt van de managementsystemen ... die bedrijven ... zelf hebben geïmplementeerd. Bij systeemtoezicht legt de toezichthouder de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels in eerste instantie expliciet bij de onder toezicht gestelde zelf. De overheid beoordeelt vervolgens niet langer alleen of de onder toezicht gestelde instelling aan wettelijke eisen voldoet, maar vooral ook hoe de instelling de naleving van wet- en regelgeving in de eigen managementsystemen waarborgt” (Aelen & Van Wingerde 2014, p. 5).

Door De Bree (2010) is binnen zeven sectoren onderzoek gedaan naar hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht. In het onderzoek concludeert De Bree (2010) dat systeemtoezicht een leerimpuls aan de bedrijven – onder toezicht gestelde – kan bieden, dat ervoor kan zorgen dat maatschappelijke belangen beter worden geborgd in hun organisatie. Dit is in overeenstemming met de conclusies van Helderma en Honingh (2009) die dit zien als de zin van systeemtoezicht. Vervolgens concludeert De Bree dat “systeemtoezicht is dus niet alleen een vorm van toezicht die het mogelijk maakt om aan te sluiten bij de specificaties van de bedrijven, maar ook (en vooral) om bedrijven te prikkelen tot het beter borgen van maatschappelijke belangen. Hierdoor zouden sectoren waarin aan de condities voor systeemtoezicht nog niet wordt voldaan, een kwaliteitsimpuls kunnen krijgen zodat op termijn wel aan die condities wordt voldaan. Dit biedt mogelijkheden voor inspecties om met behulp van systeemtoezicht bedrijven via duidelijke stappen tot een hoger niveau van beheersing en borging van maatschappelijke belangen te bewegen” (De Bree, 2010, pp. 69–70). De vraag die deze conclusie oproept is of de bouwsector⁴ met de op handen zijnde invoering van het stelsel van kwaliteitsborging voldoet aan de condities voor systeemtoezicht. En of deze vorm van toezicht ook kan leiden tot een kwaliteitsimpuls waarmee een betere bouwkwaliteit ontstaat. Ofwel kunnen vanuit de onderzoeken van De Bree (2010) en Helderma en Honingh (2009) naar condities en werking van systeemtoezicht binnen verschillende sectoren aanbevelingen worden gedaan voor ‘een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht’?

³ “Een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift” (art. 5:11 Algemene wet bestuursrecht 2017).

⁴ Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de burger- en utiliteitsbouw binnen de bouwsector.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht van kracht worden. Ofwel het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit nieuwe stelsel van toezicht is gebaseerd op systeemtoezicht, waarbij de sector zelf verantwoordelijk is voor naleving van wet- en regelgeving. Leidt deze nieuwe vorm van toezicht in de bouwsector tot het verbeteren van de bouwkwaliteit? In andere sectoren wordt al langer systeemtoezicht toegepast. Door De Bree (2010) en Helderman en Honingh (2009) zijn binnen verschillende sectoren⁵ onderzoek gedaan naar de werking van systeemtoezicht. Uit de onderzoeken blijken dat verschillende condities binnen een sector aanwezig moeten zijn wil systeemtoezicht effectief zijn. Doel van dit onderzoek is dan ook om te bezien of deze condities ook aanwezig zijn in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?

DOELSTELLING:

Het doel is om tot aanbevelingen te komen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie over systeemtoezicht in de bouwsector *door* het uitvoeren van een ex ante analyse van de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor bouwen of deze voldoet aan de in de literatuur beschreven condities voor systeemtoezicht.

1.2.2 Vraagstelling

Op basis van de doelstelling wordt gekomen tot de volgende centrale vraagstelling:

CENTRALE VRAAGSTELLING:

Voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is deze opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn de condities voor systeemtoezicht?*

Er zijn vele vormen van toezicht. Het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen is gebaseerd op systeemtoezicht, waarbij de sector zelf toeziet op de naleving van wet- en regelgeving. Om antwoord op de vraag te krijgen 'wat is systeemtoezicht' wordt diverse bestuurskundige literatuur geraadpleegd. Hierbij zijn specifiek de onderzoeken van De Bree (2010) en Helderman en Honingh (2009) betrokken, aangezien zij onderzoek hebben gedaan naar de condities en werking van systeemtoezicht binnen verschillende sectoren. Wil binnen een sector systeemtoezicht effectief zijn dan moeten binnen die sector daarvoor ook de condities aanwezig zijn. De beantwoording van deelvraag 1 bakent het onderzoek af en geeft nader uitleg over het principe van systeemtoezicht bezien vanuit bestuurskundige perspectieven en welke condities aanwezig moeten zijn binnen een sector wil systeemtoezicht effectief kunnen zijn.

⁵ Milieu, onderwijs, transport (specifiek de luchtvaart), zorg, financiële sector en voedsel- en productveiligheid.

2. *Waarom de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?*

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3) is te lezen dat het bouwproces steeds complexer wordt. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door strengere eisen in combinatie met technologische ontwikkelingen. Daarnaast worden burgers steeds mondiger en wordt steeds vaker uiteenlopend gedacht over wat onder bouwkwaliteit dient te worden verstaan (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 5). Anderzijds is er een ontwikkeling gaande dat het bouwproces steeds verder versnipperd, doordat aannemers steeds meer onderaannemers zijn gaan contracteren. Daarbij ontstaat onduidelijkheid wie nu verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Binnen deelvraag 2 wordt antwoord gegeven op de ontwikkelingen in de bouwsector en wat hiervan de gevolgen zijn. Vervolgens is aangegeven op welke wijze de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen inspeelt op deze gevolgen.

3. *Welke condities worden waargenomen in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?*

In de onderzoeken van De Bree (2010) en Helderman en Honingh (2009) komen verschillende condities naar voren wil systeemtoezicht binnen een sector effectief zijn (zie deelvraag 1). Kernbegrippen binnen systeemtoezicht zijn zelfsturing en kwaliteitsborgingsysteem, waaraan verschillende voorwaarde – condities – worden gesteld, aldus De Bree (2010) en Helderman en Honingh (2009). Binnen deelvraag 3 wordt antwoord gegeven op welke condities in de bouwsector worden waargenomen met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Daarnaast is ook ingegaan op welke wijze de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bijdraagt aan de condities voor systeemtoezicht.

4. *Welke aanbevelingen voor het verder ontwikkelen van systeemtoezicht in de bouwsector kunnen worden gedaan?*

Op basis van beantwoording van deelvraag 3 worden aanbevelingen gedaan voor het nieuwe stelsel van bouwtoezicht.

1.3 Relevantie

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Binnen de Nederlandse wetenschappelijke onderzoeken is al binnen verschillende sectoren onderzoek gedaan naar de condities en werking van systeemtoezicht. Specifiek voor de bouwsector zijn zowel door Van der Heijden als Helsloot en Schimdt op verschillende wijze onderzoek gedaan naar het huidige bouwtoezicht en alternatieven daarvoor (Van der Heijden, 2013). Het betreffen veelal verkennende onderzoek – met als vertrekpunt het onderzoek van de Commissie-Dekker (2008) – waarbij met name ingegaan wordt op risicoaansprakelijkheid en het verplicht stellen van een verzekerde garantie. Voornoemde onderzoeken zijn mede gebruikt om te komen tot het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen waarmee systeemtoezicht in de bouwsector wordt geïntroduceerd. Opvallend is wel dat “de handhaving van bouwregelgeving nauwelijks aandacht heeft binnen de (internationale) bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur” (Van der Heijden, 2009, p. 224). Verondersteld kan worden dat ‘een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht’ majeure gevolgen heeft voor de bouwsector (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). De vraag is dan ook of op wetenschappelijke wijze kan worden onderbouwd of de condities voor systeemtoezicht met de op handen zijnde invoering van het stelsel van kwaliteitsborging aanwezig zijn.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Complexe systemen vragen om vertrouwen van de burger (Limpergs, (1932), via Mertens, 2006). “Burgers kunnen zelf niet de veiligheid van [bijvoorbeeld] een vliegtuig beoordelen, maar rekenen er wel op dat ze veilig zijn.” (Mertens, 2006, p. 13). Volgens Mertens (2006) kan toezicht bemiddelen in het vertrouwen tussen de burger en leverancier van het product of dienst. Noodzakelijke voorwaarde hiervoor is wel dat de burger vertrouwen heeft in de toezichthouder. Vertrouwen vraagt om herbevestiging aangezien het niet eeuwigdurend is (Mertens, 2006). Ofwel vertrouwen is tijdelijk en de toezichthouder zal een manieren moeten vinden om dit vertrouwen regelmatig te bevestigen (Mertens, 2006). Voor de samenleving is vertrouwen essentieel (Waterval, 2003, via Mertens, 2006). Echter, de vanzelfsprekendheid dat ‘dingen goed gaan’ is minder aanwezig; we leven steeds meer in een risicosamenleving (Beck, 2006; Mertens, 2006). De risicosamenleving wordt mede gevormd door de verandering van een industriële samenleving naar een postindustriële samenleving, deze wordt beheerst door informatie, kennis en een diensten- en kenniseconomie (Castells, 1996). Eveneens reflecteert de mens steeds meer op de snel groeiende hoeveelheid aan informatie en kennis (Bekkers, 2012, p. 46; Mertens, 2006). Reflexiviteit veroorzaakt een groeiende onzekerheid over kennis, als er meer kennis is waarop gereflecteerd wordt, kan dit elkaar immers tegenspreken en meer vragen oproepen. Tegelijkertijd verwerven mensen door de toegenomen kennis meer autonomie, waardoor er individualisering plaatsvindt. Hiermee verliezen utilitaire en hiërarchische relaties aan terrein met als gevolg een wereld zonder universele waarden en vaste autoriteiten (Hoogenboom & Van der Veen, 2005).

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen met spreiding van verantwoordelijkheden en een veranderende rol van de centrale overheid (Van Montfort, 2007; Robben, 2010) pleit Mertens (2011) om meer in te zetten op de zelfregulering van organisaties. Hiermee verandert het (overheids)toezicht van uitvoeringstoezicht naar systeemtoezicht, aangevuld met allerlei vormen van intern toezicht en kritische betrokkenheid van belanghebbenden (Mertens, 2011; Van Montfort, 2007, p. 107; Robben, 2010). Waardoor tijdig inzicht ontstaat in ontwikkelingen die eventueel strijdig kunnen zijn met wat beoogd is (Mertens, 2011, p. 87). Dit betekent volgens Mertens (2011) dat toezichthoudende organisatie zich meer in deze richting moeten ontwikkelen en het takenpakket meer ‘responsief’ moeten afstemmen op wat door ‘anderen’ al in de sector reeds wordt gedaan dan wel zou kunnen worden. Binnen dit responsieve toezicht maakt de toezichthouder ook onderdeel uit van proces van een onderneming (Mertens, 2011). Ondernemingen evalueren zichzelf of worden geëvalueerd door derden, zoals bijvoorbeeld door certificerende instellingen (Mertens, 2011; Van Montfort, 2007). De toezichthouder maakt binnen responsief toezicht (‘responsive regulation’) gebruik van andermans bevindingen (Robben, 2010). Aan de berichtgeving van de bevindingen kunnen binnen de bevoegdheid van de toezichthouder eisen worden gesteld (Mertens, 2011). Hiermee ontstaat volgens Mertens (2011) een meer inhoudelijk superviserende en monitorend toezicht waarbij krachtige interventiemogelijkheden noodzakelijk zijn. Door overzicht en inzicht te hebben is het niet noodzakelijk om met alles en iedereen bezig te zijn en kan geconcentreerd worden op problemen en risico’s dit tijdig worden gesignaleerd (Mertens, 2011; Sparrow, 2000). Toezicht wordt hiermee onderdeel van de regulering van een stelsel. De wetgever is verantwoordelijk voor de regulering en de toezichthouder is interpretator van de regelgeving en daarmee ook een soort van ‘regelgever’ (Mertens, 2006, 2011). Met deze benadering van toezicht moeten de toezichthoudende organisaties volgens Mertens (2011) meer discretionaire ruimte krijgen om met het veld onder toezicht gestelde op een passende wijze te kunnen omgaan. “Uitgangspunt blijft daarbij dat er gezocht moet worden

naar vormen van regulering waarbij het zelfoplossend vermogen van ondernemingen en instellingen maximaal wordt aangesproken maar waarbij de overheid voldoende toegerust is om eigenstandig te kunnen weten wat er speelt en hoe de zaken er voor staan” (Mertens, 2011, p. 108).

De discussie over zelfregulering door ondernemingen en een reductie van overheidsbemoeienis is ook gaande in de bouwsector. Daarbij ontstaat een spanning tussen een goedkopere overheid en betere prestaties van de samenleving (Mertens, 2011). Er is al meer dan 10 jaar een discussie gaande op welke wijze de handhaving van de bouwregelgeving veranderd kan worden (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). “Opvallend is echter dat de handhaving van bouwregelgeving nauwelijks aandacht heeft binnen de (internationale) bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur ... Dit terwijl in veel landen dit beleidsveld aan grote veranderingen onderhevig is geweest, of aan veranderingen onderhevig is” (Van der Heijden, 2009, p. 224).

De maatschappelijke relevantie van ‘een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht’ kan als hoog worden beschouwd. Per 1 januari 2018 had de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen van kracht moeten worden (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Ware het niet dat op 4 juli 2017 in het debat met de minister in de Eerste Kamer diverse bezwaren zijn geuit rondom de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan zegde de minister toe dat het wetsvoorstel niet eerder dan 1 januari 2019 ingevoerd zal worden (Eerste Kamer, 2017a). Gezien de brede bezwaren heeft de minister op 7 juli 2017 per brief de Eerste Kamer gevraagd de stemming van het wetsvoorstel aan te houden (Kamerstukken I 2016/17, 34 453, G), wat ook door de Eerste Kamer is gehonoreerd (Eerste Kamer, 2017b). Parallel aan dit onderzoek beraadt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich op welke wijze de bezwaren weggenomen kunnen worden en op welke wijze het wetsvoorstel alsnog ter stemming kan worden gebracht (Van Belzen, 2017b, 2018).

BOX 1.2: BEZWAREN SENATOREN TEN AANZIEN VAN DE UITVOERING VAN HET TOEZICHT

Senator De Vries-Leggedoor (CDA) ... Volgens de senator hinkt het wetsvoorstel op twee gedachten: aan de ene kant wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de gemeente weggehaald, aan de andere kant wordt van gemeenten wel verwacht dat zij handhaven als er signalen zijn van een gebrek aan kwaliteit.

Senator Pijlman (D66) ... Er dient heldere communicatie te zijn over de rechten en plichten van burgers, bouwers en gemeenten. ... Tot slot vroeg de senator aan de minister waar hij het vertrouwen aan ontleent dat dit wetsvoorstel een nuttige bijdrage zal leveren aan het borgen van kwaliteit in de bouw.

Senator Lintmeijer (GroenLinks) ... Het voorstel gaat er volgens de senator onterecht vanuit dat de markt de oplossing is voor maatschappelijke problemen.

Senator Verheijen (PvdA) ... Burgers moeten kunnen vertrouwen op een basisgarantie van veiligheid. ... De senator gaf aan dat gemeenten staatsrechtelijk verantwoordelijk blijven voor het stelsel van kwaliteitsborging.

Senator Bikker (ChristenUnie) stelde dat het borgen van kwaliteit en veiligheid een publiek belang is. De senator vroeg waarom niet is gekozen voor optimalisering van het huidige publieke stelsel in plaats van een hybride privaats/publiek toezichtsmechanisme.

Bron: Eerste Kamer der Staten-Generaal (2017a)

In Box 1.2 zijn citaten – uit een nieuwsbericht over het debat van 4 juli 2017, zoals gepubliceerd op de website van de Eerste Kamer – weergegeven van de senatoren die betrekking hebben op de uitvoering van het toezicht en het doel dat daarmee wordt nagestreefd. Dit onderzoek probeert antwoord te krijgen op de vraag of de bouwsector voldoet aan de condities voor systeemtoezicht waarbij verwacht mag worden dat deze vorm van toezicht zal leiden tot het verbeteren van de bouwkwaliteit (Van Belzen, 2017a). Wellicht dat met dit onderzoek verschillende bezwaren weggenomen kunnen worden en eventuele aanbevelingen meegenomen kunnen worden in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader waarin aan de hand van bestuurskundige literatuur uitleg is gegeven over systeemtoezicht. Hierbij zijn specifiek de onderzoeken van De Bree (2010) en Helderman en Honingh (2009) betrokken, aangezien zij onderzoek hebben gedaan naar de condities en werking van systeemtoezicht binnen verschillende sectoren. Vervolgens is op basis van de theorie een conceptueel model opgesteld en zijn de condities geoperationaliseerd. In hoofdstuk 3 is de gebruikte onderzoeksmethoden beschreven. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de ontwikkelingen in de bouwsector en wat hiervan de gevolgen zijn. Vervolgens is aangegeven op welke wijze de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen inspeelt op deze gevolgen. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen per conditie weergegeven. Vervolgens zijn de bevindingen in hoofdstuk 6 per kernconcept van systeemtoezicht geanalyseerd ten opzichte van op welke wijze de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bijdraagt aan de condities voor systeemtoezicht. Afsluitend is in hoofdstuk 7 antwoord gegeven op de centrale vraag en zijn aanbevelingen gedaan voor het nieuwe stelsel van bouwtoezicht.

Binnen dit onderzoek worden de begrippen 'inspectie', 'toezichthouder' en 'inspecteur' als synoniemen van elkaar gebruikt. Ook de begrippen 'onder toezicht gestelde' en 'inspectee' zijn een synoniem van elkaar. Dit geldt eveneens ook voor de begrippen 'bouwende partij', 'bouwer' en 'aannemer'. Al deze begrippen zijn in dit onderzoek naast elkaar gebruikt en hebben dezelfde betekenis.

2. Systeemtoezicht

“Toezicht is in essentie je bemoeien met de zaken van anderen en dat vraagt van een toezichthouder een weloverwogen benadering” (Mertens, 2017).

2.1 Inleiding

Met het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen doet systeemtoezicht zijn intrede in de bouwsector. Hiermee vindt een verschuiving plaats van publiek naar privaat toezicht, waarbij de overheid enkel en alleen een toezichthoudende rol – op het stelsel – krijgt. Hiermee krijgen marktpartijen zelf meer verantwoordelijkheid voor het borgen van de (eigen) kwaliteit wat moet leiden tot een betere bouwkwaliteit (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Met dit nieuw stelsel voor het bouwtoezicht worden ook drie nieuwe partijen/ rollen geïntroduceerd: toelatingsorganisatie⁶, instrumentaanbieder⁷ en kwaliteitsborger⁸. De toelatingsorganisatie is een nieuw op te richten zelfstandig bestuursorgaan – ‘de toezichthouder’ – en houdt toezicht op het stelsel. De instrumentaanbieder – private partij – kan vergeleken worden met een certificatie instelling en houdt toezicht op de kwaliteitsborger bij de naleving van wet- en regelgeving. De kwaliteitsborger – private partij – neemt als het ware de rol over van het gemeentelijk bouwtoezicht en borgt de kwaliteit van het bouwwerk. Naast deze drie nieuwe partijen zijn ook een opdrachtgever, bouwer(s), toeleveranciers, adviseurs en het bevoegd gezag betrokken bij het ontwerp en uitvoering van een bouwwerk. Met de invoering van het nieuwe stelsel veranderen voor sommige partijen hunnen rollen, taken en verantwoordelijkheden en komt het vooral aan op zelfregulering door middel van interne kwaliteitsborging. In hoofdstuk 4 is een nadere beschrijving gegeven van de bouwsector en het stelsel van kwaliteitsborging.

Binnen dit onderzoek wordt onderzocht of de bouwsector voldoet aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt. Dit hoofdstuk vormt het theoretisch kader waarin de condities voor wil systeemtoezicht in een sector effectief zijn nader uiteengezet. Allereerst wordt uitleg gegeven van het begrip (overheids)toezicht, waarbij de focus van dit onderzoek ligt op toezicht dat achteraf aan het handelen van de onder toezicht gestelde plaatsvindt, die door een publieke toezichthouder wordt uitgevoerd op basis van wetgeving. Het betreft geen ad hoc toezicht, maar toezicht uitgaande van een aanhoudende relatie tussen toezichthouder en de onder toezicht gestelde.

2.2 Wat is toezicht?

“Wetten en regels moeten door burgers en organisaties worden nageleefd. Naleven gaat vaak/meestal niet vanzelf en daarom is er handhaving” (Mertens, 2011, p. 95). De begrippen toezicht en handhaving worden vaak in eenzelfde context gebruikt, maar kunnen niet altijd als synoniem voor elkaar gebruikt worden (Bekkers, 2012). Handhaving is een breed begrip en omvat alle activiteiten die zijn gericht op het zorgdragen voor naleving van regelgeving. Ofwel handhaving is een keten van activiteiten, bestaande uit: preventie, signalering (ook wel ‘toezicht’), oordeelsvorming en/of sanctionering (Bekkers, 2012; Bekkers, Homburg, & Ringeling, 2002). Binnen signalering wordt onderscheid gemaakt

⁶ Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als bedoeld in artikel 7ak van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

⁷ “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” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 2).

⁸ “Natuurlijk persoon of rechtspersoon die met toestemming van de instrumentaanbieder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 2).

in toezicht en opsporing – het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten, als voorbereiding op strafvorderlijke beslissingen. Opsporing staat los van toezicht uitoefenen, aangezien het andere bevoegdheden vergt (Bekkers, 2012). Dit onderzoek richt zich alleen op toezicht door een bevoegd overheidsorgaan op burgers en bedrijven. In de beleidsstukken van de overheid wordt toezicht gedefinieerd als: “Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1). Uit de definitie valt op te maken dat toezicht drie kernactiviteiten kent; informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. De functie van toezicht is het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving en het levert informatie op over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005).

Toezicht is een indirecte vorm van besturen (Mertens, 2011, p. 23). “De inspectie handelt en de inspectie vindt er wat van” (Mertens, 2011, p. 23). De relatie tussen de toezichthouder en onder toezicht gestelde is een gezagsrelatie, dat metaforisch uitgedrukt kan worden als verticaal toezicht (Mertens, 2011). In sommige situaties kan ook sprake zijn van een horizontale verantwoordingsrelatie (Bekkers, 2012; Mertens, 2011). Uitgaande van deze kanttekening volstaat de in Box 2.1 weergegeven definitie van toezicht beter:

BOX 2.1: DEFINITIE TOEZICHT

Mogelijke of feitelijke interactie tussen twee bestuursorganen, met als belangrijkste kenmerken dat:

- het contact zich tussen een toezichthouder en onder toezicht gestelde afspeelt;
- de toezichthouder bevoegd is om de handelingen en voornemens van de onder toezicht gestelde te beoordelen;
- er sprake is van reguliere communicatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde;
- de toezichthouder bevoegd is om de onder toezicht gestelde te beïnvloeden, waarbij de aard van de beïnvloeding kan verschillen.

Bron: De Ridder (1990, via Bekkers, 2012, pp. 249–250)

Toezicht kan samengevat worden als “wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken” (Mertens, 2011, p. 24).

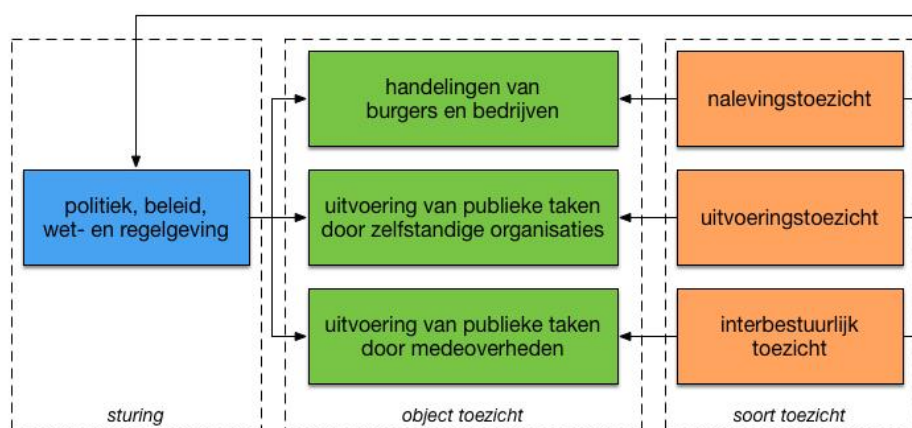
2.3 Soorten toezicht

Toezicht kent verschillende soorten, waarbij niet altijd even duidelijk een grens is te trekken. Op basis van diverse literatuur (Bekkers, 2012; Mertens, 2011; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005; Velders, 2011) kan grofweg de volgende indeling worden gehanteerd:

- Nalevingstoezicht: is het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de goede naleving van wet- en regelgeving;
- Markttoezicht: is het toezicht op mededinging – ook wel ‘level playing field’ – en op sectorale ‘markten’ als bank- en verzekeringswezen, post en telecommunicatie, energie en zorg;
- Kwaliteits-/uitvoeringstoezicht: is het toezicht op de uitvoering publieke taken door zelfstandige organisaties;

- Interbestuurlijk toezicht: is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door medeoverheden. Formeel omschreven als: “het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden” (Bestuurlijke werkgroep Alders 2005, p. 2, via Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005, p. 17).

Opgemerkt wordt dat in de verschillende literatuur – waarin verwezen wordt naar de Kaderstellende visie op Toezicht van 2005 – markttoezicht gezien wordt als onderdeel van nalevingstoezicht. In figuur 1 zijn de verschillende vormen van toezicht weergegeven.



Figuur 1: Soorten van toezicht
Gebaseerd op de Kaderstellende visie op Toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005)

Dit onderzoek richt zich op nalevingstoezicht in het kader van het (overheids)toezicht dat uitgevoerd wordt binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Binnen het soort van toezicht is een onderverdeling te maken in drie hoofdtypen van toezicht: regelgeleid toezicht, opbrengstgeoriënteerd toezicht en systeemtoezicht (Mertens, 2011). In de praktijk van het toezicht zijn deze vormen niet strak en duidelijk van elkaar te onderscheiden (Mertens, 2011). Binnen elk toezichtarrangement – toezichtregime – zullen elementen van alle drie de hoofdtypen van toezicht voorkomen (Mertens, 2011).

Regelgeleid toezicht: toezicht gericht op middelvoorschriften

Veel regelgeving die door toezichthouders wordt gehandhaafd zijn bedoeld om risico’s te reduceren (Mertens, 2011). Middelvoorschriften – zoals bijvoorbeeld het verkeerssysteem – zijn heel efficiënt, omdat ze duidelijkheid verschaffen over wat van een actor wordt verlangd (Mertens, 2011, p. 94). Middelvoorschriften schrijven de normadressaat voor welke middelen, technologieën of gedrag hij moet toepassen met het oog op het belang dat de desbetreffende wet beoogt te beschermen. (Duijkersloot et al. 2011; Mertens, 2011). De regels kunnen betrekking hebben op alle aspecten van de organisatie, de processen en de producten (Mertens, 2011, p. 163). Doorgaans zijn middelvoorschriften controleerbaar zonder metingen (Duijkersloot e.a., 2011). Eventuele discussies worden beslecht door de wet en de norm – waar aan voldaan moet worden – is duidelijk waarneembaar, waarmee handhaving van de wet goed is uit te voeren (Mertens, 2011).

Opbrengstgeoriënteerd toezicht

Ook bij opbrengstgeoriënteerd toezicht geldt dat prestaties – opbrengsten en resultaten – duidelijk zijn en relatief goed waarneembaar zijn (Mertens, 2011). Met opbrengstgeoriënteerd toezicht wordt ‘gestuurd’ om een bepaald resultaat te halen van een product of proces (Mertens, 2011). Aan de hand van prestatie-indicatoren wordt door de toezichthouder een meting gedaan van het resultaat. Dit betekent dus dat tussen de toezichthouder en onder toezicht gestelde consensus moet zijn over de aard en bepaling van de prestatie-indicatoren (Mertens, 2011). De vaststelling van de resultaten is gebaseerd op informatie van de onder toezicht gestelde. Dit betekent dat binnen het systeem⁹ van toezicht adequate voorzieningen moeten zijn getroffen om de integriteit van de informatie te waarborgen (Mertens, 2011). De resultaten worden ex post gemeten, wat betekent dat bij een negatieve uitkomst het ‘kwaad’ al is geschied (Mertens, 2011). Dit betekent dat het toezicht risicogericht ingevuld moet worden om al in een vroeg stadium een indicatie te kunnen maken of de onder toezicht gestelde onvoldoende functioneert (Mertens, 2011).

Systeemtoezicht

De voorgaande twee typen van toezicht zijn gericht op output en outcome. Hierbij wordt toezicht gehouden “of vastgestelde normen niet zijn overschreden, of er aan de vergunningsvoorschriften is voldaan en of er een minimaal kwaliteitsniveau is bereikt” (Helderman & Honingh, 2009, p. 7). Volgens Helderman en Honingh (2009) wordt dit ook wel beschouwd als ‘klassiek verticaal overheidstoezicht’. Als alternatief hiervoor is sinds 2005 ‘systeemtoezicht’ in opkomst, dat past in de ontwikkeling van een veranderende overheid van ‘government’ naar ‘governance’ waarbij een grote waarde wordt toegekend aan zelfregulering van de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011; De Moor-van Vugt & Wessel, 2011; Velders, 2011). Dit past ook bij de veranderende wetgeving waarbij middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften en zorgplichten (Duijkersloot e.a., 2011; Mertens, 2011). Hiermee komt ook meer verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving bij de inspectie te liggen. Systeemtoezicht richt zich dan ook op de bedrijfsprocessen, procedures en thema’s van de bedrijven zelf, die een goede naleving of uitvoering zouden moeten garanderen (Bekkers, 2012; De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011; Velders, 2011). Systeemtoezicht wordt soms ook aangevuld met regelgeleid toezicht op het product door middel van ‘auditachtige onderzoeken met reality checks’ (De Bree, 2010; Mertens, 2011; De Moor-van Vugt & Wessel 2011). In Box 2.2 wordt in aanloop van paragraaf 2.4 de werking van systeemtoezicht kort weergegeven.

BOX 2.2: DE WERKING VAN SYSTEEMTOEZICHT

Systeemtoezicht beoogt structurele verbetering van de naleving door het individuele bedrijf, maar toetst niet – althans niet in eerste instantie – of een bepaalde norm feitelijk wordt behaald (output). Het toezicht stelt geen exacte regels (rule based), maar formuleert de onderliggende beginselen (principle based). De toezichthouder blijft op afstand. Hoe groot die afstand mag zijn, kan worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel van het bedrijf. Dit profiel bestaat uit een combinatie van het risico op ernstige negatieve gevolgen bij ongelukken en het risico op overtredingen door het bedrijf. De mate waarin een bedrijf betrouwbaar wordt geacht, bepaalt dus mede de toezichtvorm.

Bron: De Moor-van Vugt & Wessel (2011, p. 216)

⁹ Systeem: “Geheel van samenhangende of elkaar beïnvloedende elementen” (Spruit, 2009, p. 21).

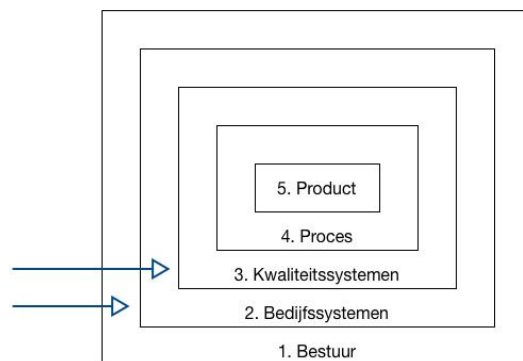
2.4 Werking van systeemtoezicht

In de literatuur wordt het begrip systeemtoezicht in verschillende betekenissen gebruikt. “Enerzijds wordt hiermee bedoeld op instellingsoverschrijdend toezicht op de stabiliteit” (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011, p. 213) en werking van een stelsel als geheel (Mertens, 2011). “Anderzijds wordt de term systeemtoezicht gebruikt voor toezicht op afzonderlijke instellingen” (Mertens, 2011; De Moor-van Vugt & Wessel, 2011, p. 213). Onderwerp van toezicht binnen systeemtoezicht is niet zozeer het ‘systeem’, maar het draait om de verantwoording van de ondernemer over zijn werkwijze en naleving van wet- en regelgeving (Mertens, 2011). Ofwel het behelst de beoordeling van de kwaliteit van bedrijfsprocessen, strategieën en interne procedures die naleving van bepaalde regels en normen moeten borgen (Helderman & Honingh, 2009; De Moor-van Vugt & Wessel, 2011, p. 213). Het begrip ‘managementbased-regulation’ vanuit de internationale literatuur drukt zich dan ook beter uit wat systeemtoezicht betekent (Mertens, 2011; Stoopendaal et al. 2014). Met systeemtoezicht wordt invulling gegeven aan zelfregulering door toezicht te houden op ‘managementsystemen’ (Stoopendaal e.a., 2014). “Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader” (Baarsma, 2010, pp. 8–9). Ofwel de onder toezicht gestelde bewaakt zelf via zijn eigen interne borgingssysteem – ‘managementsysteem’ – de naleving van wet- en regelgeving (Helderman & Honingh, 2009, p. 15; Mertens, 2011; Stoopendaal e.a., 2014). Het borgen van de naleving van wet- en regelgeving door middel van een managementsysteem wordt ook wel ‘compliance management’ genoemd (De Bree, 2010, p. 53; Stoopendaal e.a., 2014). Het borgen van de naleving wordt gedaan met behulp van instrumenten zoals veiligheidsmanagementsystemen of kwaliteitssystemen (Mertens, 2011). Systeemtoezicht is dan ook verbonden met deze instrumenten die meestal zijn opgenomen in de regelgeving (Mertens, 2011). Systeemtoezicht is ook alleen mogelijk wanneer de wetgeving ook deze benadering van toezicht mogelijk maakt. De instrumenten zijn louter een hulpmiddel waarmee de onder toezicht gestelde communiceert over zijn bedrijfsvoering (Mertens, 2011). Bekende voorbeelden van interne borgingssystemen zijn het INK-managementmodel, het kwaliteitssystem ISO 9001, het milieuzorgsysteem ISO 14001 en het arbozorgsysteem OHSAS 18001 (De Bree, 2013, 2015).

Interne borgingssystemen kunnen gericht zijn op het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau of het beheersen van mogelijke risico’s met externe effecten (veiligheid, milieu, economie). Daarbij is het doel het naleven van de wettelijke eisen en voorschriften in een cyclus van plan-do-check-act (Helderman & Honingh, 2009; Stoopendaal e.a., 2014). Bij systeemtoezicht vertrouwt de overheid op het zelfregulerende vermogen van een organisatie, branche, beroepsgroep of sector (Bekkers, 2012; Mertens, 2006, 2011). Immers bedrijven hebben zelf ook belang bij een bepaalde kwaliteit, waarbij verwacht mag worden dat er een grote intrinsieke motivatie¹⁰ bestaat om de risico’s intern te borgen (Bekkers, 2012; Honingh & Helderman, 2010, p. 10). De bedrijfs- of sector-eigen kwaliteitssystemen vormen het vertrouwen voor de overheid (Mertens, 2011). Het object van toezicht is het toezicht dat reeds door de sector zelf wordt uitgeoefend – monitoren – op de werking van de interne borgingssystemen van een organisatie (Bekkers, 2012; Helderman & Honingh, 2009).

¹⁰ “Van een intrinsieke motivatie spreken we wanneer de bereidheid om tot borging en zelfregulering over te gaan voortkomt uit gedeelde normen binnen een sector, organisatie of branche. Van een extrinsieke motivatie [of handelingsverantwoordelijkheid] spreken we wanneer zelfregulering en borging door macht van buiten wordt opgelegd. Het onderscheid is theoretisch. In de meeste gevallen zal er sprake zijn van een mix van extrinsieke en intrinsieke factoren” (Honingh & Helderman, 2010, p. 47).

Bij systeemtoezicht stelt de sector zelf bepaalde kwaliteitsnormen en protocollen op die door de organisaties binnen deze sector worden overgenomen (Bekkers, 2012). Een organisatie kan zich dan bijvoorbeeld laten certificeren waarmee aangetoond kan worden dat een bepaalde mate van kwaliteit is gewaarborgd. Afgifte en toezicht van de certificaten worden binnen de sector zelf door onafhankelijke keurings- en toetsingsorganisatie uitgevoerd. Het toezicht ziet niet direct toe op het kwaliteitssysteem, maar op de resultaten die de organisatie boekt. Wanneer de resultaten – die door gezamenlijk afgesproken indicatoren worden gemeten – niet worden behaald, zal het kwaliteitssysteem een verklaring hiervoor kunnen geven (Mertens, 2011). Samenvattend kan gesteld worden dat de aangrijpingspunten van het toezicht liggen in de ondersteunende beleids- en organisatiesystemen, die door Mertens (2011) in figuur 2 zijn gevisualiseerd.



*Figuur 2: Aangrijpingspunten systeemtoezicht
Bron: Mertens (2011)*

Door Helderman en Honingh (2009) en De Bree (2010) is in verschillende sectoren – bedrijfstakken – onderzoek gedaan naar de betekenis en mogelijkheden van systeemtoezicht. Uit onderzoek van Helderman en Honingh (2009) blijkt dat de transactie- en ontwikkelkosten hoog zijn voor systeemtoezicht. Voor de onder toezicht gestelde blijkt dat de administratieve lasten¹¹ zullen toenemen. Volgens Helderman en Honingh (2009) blijkt dat er heel wat komt kijken bij het ontwikkelen en onderhouden van een borgingssysteem voordat het ook geschikt is voor systeemtoezicht. “Risico’s moeten worden geïnventariseerd en geanalyseerd en er moeten procedures worden ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn” (Helderman & Honingh, 2009, p. 97). Om hiertoe te komen is veel overleg noodzakelijk tussen de toezichthouder en onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009). Daarnaast moet gezocht worden naar goede operationaliseerbare indicatoren die bruikbaar zijn in de interne borgingssystemen (Helderman & Honingh, 2009). Bij elkaar genomen concluderen Helderman en Honingh (2009) dan ook dat voor kleine organisaties systeemtoezicht minder aantrekkelijk is.

Systeemtoezicht is niet alleen het uitvoeren van papieren controles, maar concentreert zich met name op het houden van audits (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011). Ondersteund aan de audits – om een goed oordeel te kunnen geven over de werking van het kwaliteitssysteem – worden ook ‘reality checks’ in de vorm van inspecties waarbij interviews met medewerkers en fysieke bezoeken aan de diverse werkvloeren gehouden (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011). Dit vraagt ook om andere competenties van de toezichthouders. De toezichthouder dient naast kennis van producten of diensten ook te beschikken over bedrijfs- en organisatiekundige kennis (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011). Voor de uitvoering van de inspecties is methodologische kennis over risicoanalyses nodig (Helderman & Honingh, 2009).

¹¹ Administratieve lasten zijn de kosten die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid (Actal, 2009, via Honingh & Helderman, 2010, p. 20).

Helderman en Honingh (2009, p. 98) veronderstellen dat systeemtoezicht een stimulus kan zijn voor de eigen ontwikkeling van kennis over productie- en dienstverleningsprocessen, de afhankelijkheden tussen verschillende schakels in productieketens en de effectiviteit van beleidsprogramma's. Vervolgens wordt er geconcludeerd dat er een groter bewustzijn ontstaat van de interne processen en de onderlinge relaties en afhankelijkheden in de interne processen (Honingh & Helderman, 2010, p. 21). Aan de hand hiervan kan toezicht adequaat afgestemd worden op het niveau van interne beheersing bij de organisatie. Hierbij is het zelfs mogelijk om het niveau van toezicht te classificeren op basis van het ontwikkelniveau van de organisatie, waarmee 'inspectiemaatwerk' ontstaat (Stoopendaal e.a., 2014). Hiermee kan ten eerste het toezicht effectiever worden doordat de toezichthouder gericht stimuleert om te komen tot optimale risicobeheersing en kwaliteitsborging. Ten tweede kan het toezicht efficiënter worden doordat de toezichthouder zijn toezichtscapaciteit gericht kan inzetten op die organisaties die dit vanuit risico-oogpunt nodig hebben (Stoopendaal e.a., 2014, p. 33).

Op basis van de gevonden theorie kan onafhankelijk van een sector systeemtoezicht samengevat worden zoals weergegeven in Box 2.3. Deze definitie is mede gebaseerd op de in het 'Evaluatieonderzoek systeemtoezicht op kwaliteit en veiligheid in de zorg' (Stoopendaal & De Bree 2014) toegepaste definitie voor systeemtoezicht. De aard van de sector, de externe ontwikkelingen en de externe risico's die met de activiteiten zijn verbonden, zijn sterk van invloed op de werking van systeemtoezicht. In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de condities voor systeemtoezicht die aanwezig moeten zijn in een sector wil systeemtoezicht effectief zijn.

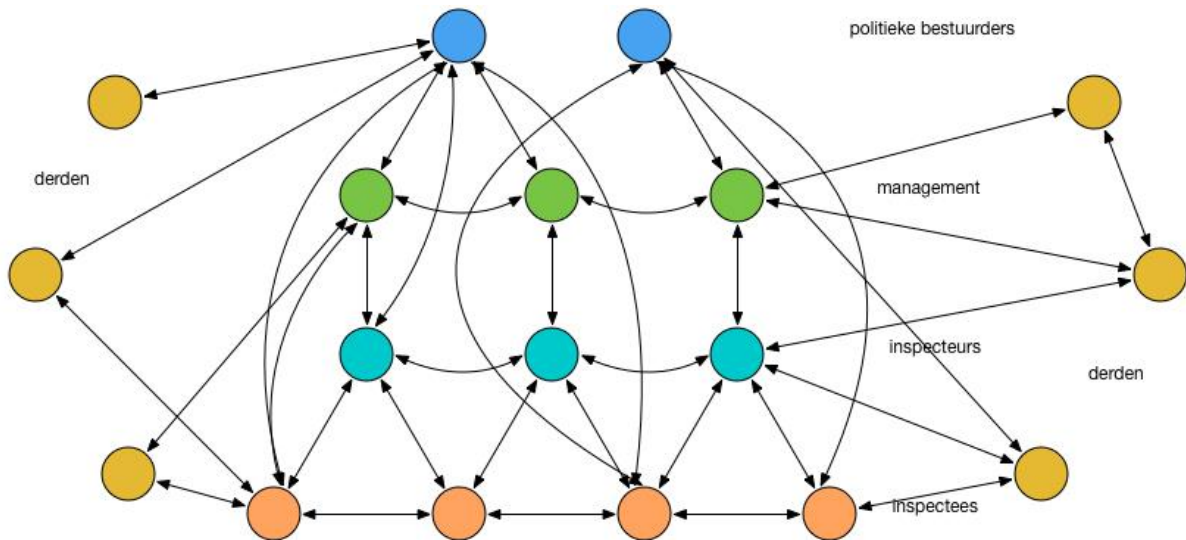
BOX 2.3: DEFINITIE SYSTEEMTOEZICHT

Bij systeemtoezicht beoordeelt de inspectie niet alleen of de onder toezicht gestelde aan wettelijke eisen en brancherichtlijnen voldoet, maar vooral ook hoe de onder toezicht gestelde de naleving van wet- en regelgeving, ook wel compliance genoemd, borgt in het managementsysteem en hoe de risico's worden beheerst.

Bron: Stoopendaal & De Bree (2014, p. 11)

2.5 Een netwerk van actoren

Kenmerkend voor systeemtoezicht is dat er een netwerk met actoren ontstaat (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Mertens, 2011). Ofwel een multi-actornetwerk, die gedefinieerd kan worden als "een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 21; Klijn & Koppenjan, 2016). Dit netwerk van actoren ontstaat niet alleen door het toezicht, maar wordt ook gevormd door de risico's die in de sector aanwezig zijn en de afhankelijkheidsrelaties van de actoren die betrokken zijn bij deze risico's (Helderman & Honingh, 2009). Die afhankelijkheidsrelaties worden mede gevormd door op welke wijze actoren betrokken zijn bij de negatieve effecten van risico's. Daarnaast wordt deze gevormd door op welke wijze actoren onderling de negatieve effecten van de risico's verdelen (De Bree, 2013; Chao-Duivis & Strang, 2013, p. 28; Helderman & Honingh, 2009).



Figuur 3: Het netwerk van handhaving
Gebaseerd op De Bruijn & Ten Heuvelhof (2005)

Binnen het netwerk van actoren ontstaan meerzijdige relaties. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) hebben onderzoek gedaan naar 'het spel tussen de inspecteur en inspectee' waarbij verschillende interactiepatronen zijn ontdekt. Deze interactiepatronen zijn weergegeven in figuur 3. De verticale relaties kunnen gezien worden als interactiepatronen in het kader van verantwoording afleggen. Gecompliceerd hieraan is dat er vaak sprake is van meerdere ondergeschikte actoren ten opzichte van de bovengeschikte actor. Bijvoorbeeld een inspecteur krijgt te maken met meerdere inspectees en moet daarbij keuzes maken in waar hij zijn aandacht op richt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Mertens, 2011). De horizontale interactiepatronen kunnen gezien worden in het kader van afstemming en/of samenwerking. Bijvoorbeeld op het niveau van inspectees worden deze interactiepatronen gevormd door op welke wijze ketensamenwerking aanwezig is. Ofwel op welke wijze vindt samenwerking tussen de actoren plaats en op welke wijze is daarbij het risico verdeeld. Daarnaast vormt het netwerk een prikkel voor de actoren om binnen dit netwerk allerlei andere relaties te ontwikkelen dan wellicht de gebruikelijke horizontale en verticale relaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Zo ontstaan er allerlei kruislingse interactiepatronen, waarbij niet de geëigende lijn wordt gevolgd, maar bijvoorbeeld de politiek bestuurder rechtstreeks contact zoekt met de inspecteur om zo meer informatie over een concrete handhavingszaak te verzamelen.

2.6 Conditie voor systeemtoezicht

Door De Bree (2010) en Helderma en Honingh (2009) zijn in verschillende sectoren onderzoek gedaan naar hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht. Ofwel door hen is onderzoek gedaan naar condities en werking van systeemtoezicht. Helderma en Honingh (2009) concluderen dat de condities van systeemtoezicht het beste passen bij de technische sectoren, zoals: luchtvaart en delfstofwinning. De prikkels om tot zelfregulering te komen als de mogelijkheden om gebruik te maken van risicoanalyses passen in deze sectoren het beste (Honingh & Helderma, 2010, p. 24). In deze paragraaf zijn de condities weergegeven wil de sector volgens Helderma en Honingh (2009) ontvankelijk zijn voor systeemtoezicht. Hierbij kan ontvankelijk op twee manieren uitgelegd worden: 1. voldoen aan de (formele) voorwaarden en 2. openstaan voor nieuwe indrukken (Van Dale, 2018). In de context van zowel het onderzoek van Helderma en Honingh als dit onderzoek wordt met

ontvankelijk bedoeld dat er wordt voldaan aan de voorwaarde/condities voor systeemtoezicht. De voorwaarde zijn als volgt:

- Mogelijke risico's zijn niet op andere partijen af te wenden, ofwel de risico's slaan direct terug op de risiconemer;
- Fouten kunnen niet worden verbloemd, ofwel fouten zijn aanwijsbaar;
- Heldere en eenduidige (objectieve) normen;
- Standaardisering van processen; specialistische en unieke processen laten zich lastig vatten in een intern borgingssysteem;
- Aanwezigheid van organisatiekracht; systeemtoezicht biedt geen soelaas in een sector met veel kleine organisaties en zelfstandigen, aangezien zij doorgaans niet bezitten over een eigen kwaliteitsafdeling en de ontwikkelkosten hoog zijn.

Vanuit het onderzoek van De Bree (2010) als vanuit het evaluatieonderzoek 'Systeemtoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg' (Stoopendaal e.a., 2014) kunnen de volgende voorwaarden toegevoegd worden:

- Organisaties moeten een effectief managementsysteem – intern borgingssysteem – hebben. Dit kan een leerimpuls bieden voor organisaties om daarmee een prikkel te geven tot het beter borgen van maatschappelijke belangen. "Hierdoor zouden sectoren waarin aan de condities voor systeemtoezicht nog niet wordt voldaan, een kwaliteitsimpuls kunnen krijgen zodat op termijn wel aan die condities wordt voldaan" (De Bree, 2010, p. 70). Daarnaast concludeert De Bree (2010) dat systeemtoezicht alleen zinvol is als er bij de onder toezicht gestelde een goed werkend managementsysteem aanwezig is als instrument om regel naleving te borgen;
- Binnen organisaties moet een proactieve houding en (veiligheids)cultuur aanwezig zijn en/of het managementsysteem levert de vereiste resultaten op;
- Systeemeisen in de wet zijn geen noodzakelijke voorwaarden om systeemtoezicht te kunnen uitvoeren. Wanneer dit wel het geval is kan de toezichthouder geen maatwerk meer leveren en zal er minder draagvlak zijn doordat de eisen als opgelegd ervaren zullen worden door de onder toezicht gestelde. Wanneer de wettelijke eisen in een nauwe samenwerking met de sector tot stand zijn gekomen voelen deze niet meer als opgelegd en zal het draagvlak zelfs toenemen. Daarentegen geeft het de toezichthouder wel een uniforme basis wanneer systeemeisen bij wet zijn geregeld (De Bree, 2010). Uit onderzoeken blijkt dat wettelijke ondersteunende ontwikkeling naar een meer systematische beleidsvorming in ondernemingen goede aanknopingspunten geeft voor toezichthouders, omdat de communicatie over wat er in de organisatie gebeurt veel gemakkelijker kan verlopen en veel rijkere inzichten geeft (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2011). Daarnaast blijkt dat voor veel ondernemingen de 'wettelijke verplichting' daartoe niet noodzakelijk is, omdat de systematische benadering voor de eigen beleidsvoering aantrekkelijk is (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009; Stoopendaal e.a., 2014).

Bovengenoemde voorwaarden/condities leiden volgens Helderman en Honingh (2009) en De Bree (2010) tot succesvol systeemtoezicht. De in de literatuur gevonden condities voor systeemtoezicht kunnen onderverdeeld worden in **motivatie tot zelfregulering** en **de kwaliteit van interne borgingssysteem**. "Zelfregulering omvat de handelingsbekwaamheid en handelingsverantwoordelijkheid van de betreffende actoren en is van cruciaal belang voor de uitvoering van systeemtoezicht" (Helderman & Honingh, 2009, p. 100). Afhankelijk van het type risico

dat er bestaat en de afhankelijkheidsrelaties van de actoren die betrokken zijn bij deze risico's is systeemtoezicht in meer of mindere mate geschikt (Helderman & Honingh, 2009, p. 45). Motivatie tot zelfsturing wordt vergroot wanneer de actoren een direct eigen belang hebben bij het voorkomen van risico's (Helderman & Honingh, 2009). Bij deze actoren is de kans ook het grootst dat zij een effectieve interne borgingssysteem hebben (Helderman & Honingh, 2009, p. 45). Uit de literatuur over systeemtoezicht blijkt dat naarmate de kwaliteit van het interne borgingssysteem (stabiliteit, voorspelbaarheid en effectiviteit) groter is, de bruikbaarheid van het systeem voor externe toezichthouders toeneemt (Helderman & Honingh, 2009, p. 100). Het systeemtoezicht richt zich immers in eerste instantie op het ontwerp en de werking van interne borgings- of kwaliteitssysteem van degene op wie (systeem)toezicht wordt gehouden (Chao-Duivis & Strang, 2013, p. 28; Helderman & Honingh, 2009). In de volgende subparagrafen zijn de gevonden condities nader toegelicht. In paragraaf 2.8 zijn deze samengevat in een tabel.

2.6.1 Motivatie tot zelfregulering

De motivatie tot zelfregulering wordt verklaard door een viertal condities die op sectorniveau aanwezig moeten zijn (Helderman & Honingh, 2009). Als eerste blijkt dat het **externaliseren van risico's** voor ondernemingen zo klein mogelijk moet zijn (Helderman & Honingh, 2009). "Met de mogelijkheden tot het externaliseren van risico's wordt gedoeld op de mogelijkheden van de risiconemer om de negatieve effecten van het risico neer te laten slaan bij andere partijen dan de risiconemer" (Chao-Duivis & Strang, 2013, p. 28). "Met andere woorden als de gevolgen van incidenten meer direct worden gevoeld door het bedrijf, zal deze meer gemotiveerd zijn tot zelfregulering" (De Bree 2013, p. 72). Zoals bijvoorbeeld wanneer een incident in de luchtvaartsector plaatsvindt heeft dit directe gevolgen voor de betrokken personeelsleden, monteurs, de operator en de luchtverkeersleiding (Honingh & Helderman, 2010). De directe betrokkenheid van medewerkers reduceert de mogelijkheid om risico's af te wenden op andere en daarmee neemt de intrinsieke motivatie tot risicoborging toe (Honingh & Helderman, 2010).

De motivatie tot zelfregulering wordt nog eens versterkt door de tweede conditie dat de **afstand** tussen de ondernemer – **risiconemer** – zo klein mogelijk moet zijn **ten opzichte van de effecten**. "Daar waar de risiconemer een direct eigen belang heeft bij het voorkomen van het risico ... is de kans op effectieve interne borgingsystemen het grootst" (Helderman & Honingh, 2009, p. 45). Bij economische belangen en reputatie ervaren bedrijven een motiverende prikkel om kwaliteit te borgen en risico's te beheersen (Helderman & Honingh, 2009). "Wanneer de motivatie om tot zelfregulering over te gaan overwegend van buiten komt, bijvoorbeeld door een lage risicotolerantie en dwingende 'vreemde ogen', dan spreken we van een extrinsieke motivatie" (Meijer, 2005, via Helderman & Honingh, 2009, p. 57). Zoals uit het onderzoek van De Bree (2010) blijkt moet er vooral sprake zijn van intrinsieke motivatie voor zelfregulering bij de ondernemingen. "Intrinsieke motivatie kan ook ontstaan wanneer extrinsieke normen en waarden in een leer- en socialisatieproces worden geïnternaliseerd" (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009, p. 57). Bij een cultuur in de gehele sector van openheid en transparantie over het eigen falen en het melden van incidenten zal dit een positief effect hebben op de onderneming (Helderman & Honingh, 2009). In bijvoorbeeld de luchtvaartsector is er sprake van zo'n cultuur – 'just culture' – waarbij "openheid en transparantie over het eigen falen en het melden van incidenten worden vergevingsgezind beloond (mits er geen sprake is van grove nalatigheid of opzettelijk handelen)" (Helderman & Honingh, 2009, p. 58). Aan deze openheid ligt het besef dat incidenten vermeden moeten worden en dat geleerd kan worden van

afwijkende situaties (Helderman & Honingh, 2009). Dit ‘systeemdenken’ helpt in bijvoorbeeld de luchtvaartsector “bij het tot stand brengen van een systematische benadering van veiligheidsmanagement door de invoering van noodzakelijke organisatie, verantwoordelijkheden, beleid en procedures” (Helderman & Honingh, 2009, p. 58), ofwel zelfsturing.

De voorgaande twee condities hebben vooral betrekking op de belangenconstellaties binnen het systeem. De effectiviteit van systeemtoezicht wordt ook bepaald door de **onderlinge (keten)afhankelijkheid** en vormt de derde conditie. Wanneer deze groot is en ook zo door de actoren wordt ervaren neemt de motivatie tot zelfregulering toe (Helderman & Honingh, 2009). Ketenaafhankelijkheid wordt gekenmerkt doordat organisaties niet alleen vanuit een individueel belang handelen en niet per definitie een individuele marktpositie hebben die gekenmerkt wordt door grote concurrentie (Helderman & Honingh, 2009). Er vindt intensieve samenwerking tussen organisaties plaats waarbij het van belang is dat iedere organisatie voldoet aan de kwaliteitsstandaard (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Daarbij is het volgens Helderman en Honingh (2009) in ieders belang dat iedere organisatie wordt onderworpen aan toezicht. Hierdoor zal iedereen wel in ‘systemen’ moet denken (Helderman & Honingh, 2009, p. 94). Dit betekent volgens Helderman en Honingh (2009) dat wil systeemtoezicht werken de belangrijkste afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken actoren – van de bron tot aan het eindproduct – ook onderdeel moeten uitmaken van het systeem.

De productie van goederen en levering van diensten binnen een sector zijn niet vrij van risico’s (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2006). Bij de uitvoering van deze activiteiten schuilen risico’s die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor (direct) betrokkenen (Helderman & Honingh, 2009, pp. 51–52). Daarnaast kunnen deze activiteiten ook negatieve effecten hebben op het milieu, de leefomgeving of de economie. Deze risico’s en gevolgen hebben een bepaalde mate van impact op de politieke en maatschappelijke perceptie (Helderman & Honingh, 2009; Mertens, 2006). Ook wel de maatschappelijke risicotolerantie genoemd, die bepaald wordt door de zichtbaarheid en herleidbaarheid tot het handelen van de risiconemer of risicoveroorzaker (Helderman & Honingh, 2009). “Wanneer de relatie tussen risico-effect en risicoveroorzaker zwak is, bijvoorbeeld in complexe en niet transparante markten, is de intrinsieke motivatie tot zelfregulering zwak” (Helderman & Honingh, 2009, p. 45). Vierde en laatste conditie is dan ook dat **de markt inzichtelijk en niet complex is**. Inzichtelijkheid wordt verkregen doordat ondernemingen open laten zien – transparant – dat ze bereid en in staat zijn problemen bij de wortel aan te pakken (Van Erp et al. 2008, p. 93). Volgens Van Erp et al. (2008) zijn goed functionerende markten transparant, opdat zichtbaar en controleerbaar is dat het vertrouwen in de naleving van wet- en regelgeving gerechtvaardigd is. De luchtvaartsector is een goed voorbeeld van een sector die doordrongen is van de noodzaak om veilig te handelen (Helderman & Honingh, 2009). Vanuit economisch perspectief kan gesteld worden dat een transparante markt gekenmerkt wordt “dat alle marktpartijen op de hoogte zijn van de aard en de kwaliteit van het te verhandelen product, alsmede van de prijs daarvan” (Dietz, Heijman, & Marks, 2015, p. 192). Een (economische) complexe markt ontstaat door onder andere een lange keten van betrokken partijen, interpersonele afhankelijkheden, veel specialistische kennis, een grote diversiteit aan producten van grondstoffen, veel verwerking van halffabricaten en globalisering van de markt (Helderman & Honingh, 2009). De complexiteit en ondoorzichtigheid van een markt worden versterkt wanneer de mogelijkheid bestaat om voorschriften te ontduiken om zo concurrentievoordeel te behalen (Helderman & Honingh, 2009). “In een ondoorzichtige markt, zijn er genoeg mogelijkheden

om zich schuil te houden en opportunistisch gedrag te maskeren of om mee te liften op de reputatie van anderen” (Helderman & Honingh, 2009, p. 57).

2.6.2 De kwaliteit van interne borgingssysteem

Voor een goede werking van systeemtoezicht is de kwaliteit van het interne borgingssysteem en de wijze waarop organisaties gebruik maken van hun interne borgingssysteem van groot belang (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009, p. 73). “Op het moment dat een intern borgingssysteem in onvoldoende mate garantie biedt voor de beheersing van risico’s, is het niet betrouwbaar en daarmee ook niet bruikbaar voor systeemtoezicht” (Helderman & Honingh, 2009, p. 73). Ofwel naarmate de kwaliteit van het interne borgingssysteem groter is, neemt de bruikbaarheid van deze systemen voor de externe toezichthouder toe (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009, p. 100). Het interne borgingssysteem moet de toezichthouder het vertrouwen geven dat de naleving van de regels in goede handen is bij de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009, p. 82).

In de voorgaande subparagraaf zijn de condities voor zelfregulering beschreven die op sectorniveau aanwezig moeten zijn wil de sector ontvankelijk zijn voor systeemtoezicht. “De motivatie tot zelfregulering heeft op haar beurt belangrijke consequenties voor de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem” (Helderman & Honingh, 2009, p. 101). Dit blijkt ook uit de gevonden condities – die aanwezig moeten zijn wil een intern borgingssysteem bruikbaar zijn – in de theorie van Helderman en Honingh (2009) en De Bree (2010), die vervolgens samengevat kunnen worden in een drietal condities. Systeemtoezicht is in belangrijke mate afhankelijk van de **afbakening** en reikwijdte van het interne borgingssysteem (Helderman & Honingh, 2009, p. 45). Wanneer het intern borgingssysteem de grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden bevat – reikwijdte – neemt de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem toe (Helderman & Honingh, 2009). Immers interne borgingssysteem kunnen ook voor andere doeleinden zijn ontworpen en worden gebruikt (Helderman & Honingh, 2009). Deze gevonden conditie heeft een nauwe relatie met ketenafhankelijkheid. Vele producten en diensten worden geproduceerd en geleverd in een keten met onderlinge afhankelijkheidsrelaties. Zoals al reeds eerder geconcludeerd wil systeemtoezicht werken dan moeten de belangrijkste afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken actoren onderdeel uitmaken van het systeem. Dit vraagt om een goede afbakening en reikwijdte van het systeem, wat mede leidt tot de goede werking van systeemtoezicht.

Het interne borgingssysteem moet de toezichthouder het vertrouwen geven dat de zorg voor de naleving van de norm dan wel regels ‘in goede handen’ is bij de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009, p. 82). Deze betrouwbaarheid wordt vergroot door de ‘openheid’ van communicatie van de onder toezicht gestelde naar de externe toezichthouder (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009). Betrouwbaarheid van het borgingssysteem wordt vergroot door dat het **eenduidig en gezaghebbend** binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde is georganiseerd (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009). Dit kan bereikt worden door binnen de organisatie een ‘interne toezichthouder’ aan te stellen die uitsluitend verantwoordelijk is voor de werking en kwaliteit van het systeem (Helderman & Honingh, 2009). Hiermee is de interne toezichthouder de centrale spil binnen het toezicht. Voor de zowel de externe toezichthouder als het eigen management is hij het aanspreekpunt. De interne toezichthouder houdt intern toezicht op het borgen van de kwaliteit en risico’s. Door proactief en frequent over de eigen risico’s van productontwikkeling tot productbeleid en operationeel beleid te communiceren – door middel van bijvoorbeeld ‘zelfrapportages’ – met de

externe toezichthouder ontstaat vertrouwen in het systeem van de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009). Ofwel “als de interne toezichthouder het goed doet dan is er ook vaak sprake van een stabiel en effectief intern borgingssysteem” (Helderman & Honingh, 2009, p. 74). “Op het moment dat het systeem niet deugt, niet betrouwbaar blijkt, instabiel is of onvoorspelbaar blijkt, dan zullen er extra controles op de vloer plaats moeten vinden” (Helderman & Honingh, 2009, p. 98).

“Goed toezicht kan niet zonder een toezichtkader waarin de normen en standaarden staan beschreven waaraan moet worden voldaan door de onder toezicht gestelde” (Helderman & Honingh, 2009, p. 82). Het toezichtkader bevat een omschrijving van een acceptabel risico en welke instrumenten moeten bijdragen aan het bereiken van het minimale kwaliteitsniveau (Helderman & Honingh, 2009, p. 82). Deze minimale kwaliteit – ‘standaard’ of ‘norm’ – is binnen verschillende sectoren vaak wettelijk vastgelegd of berusten op brancheafspraken of ‘best practice’ (Mertens, 2011). Voorwaarde hierbij is wel dat deze **norm op objectiveerbare wijze is vast te stellen** (Helderman & Honingh, 2009). Uit onderzoek van Helderman en Honingh (2009) blijkt dat het niet altijd mogelijk is om deze norm objectiveerbaar vast te stellen. Met name in sectoren waar het bij producten en dienstverlening draait om ‘kwaliteit’. Vaak is dit een moeilijk objectiveerbaar begrip en wordt de kwaliteit dikwijls betwist (Helderman & Honingh, 2009). Hiermee ontstaat er ruimte voor eigen interpretaties, zowel door de toezichthouder als door de onder toezicht gestelde. Voor de onder toezicht gestelde moet duidelijk zijn op welke wijze de norm uitgelegd dan wel toegepast moet worden. Daarmee is het voor de onder toezicht gestelde mogelijk om aan de toezichthouder uitleg te kunnen geven van de gemaakte keuzes bij de naleving van de regels. “De onderbouwing van de keuzes is een belangrijke indicator voor de mate waarin de interne toezichthouder in staat is uit te leggen waarom er bepaalde keuzes gemaakt zijn en om inzichtelijk te maken of de organisatie in staat is haar verantwoordelijkheid te nemen” (Helderman & Honingh, 2009, p. 82).

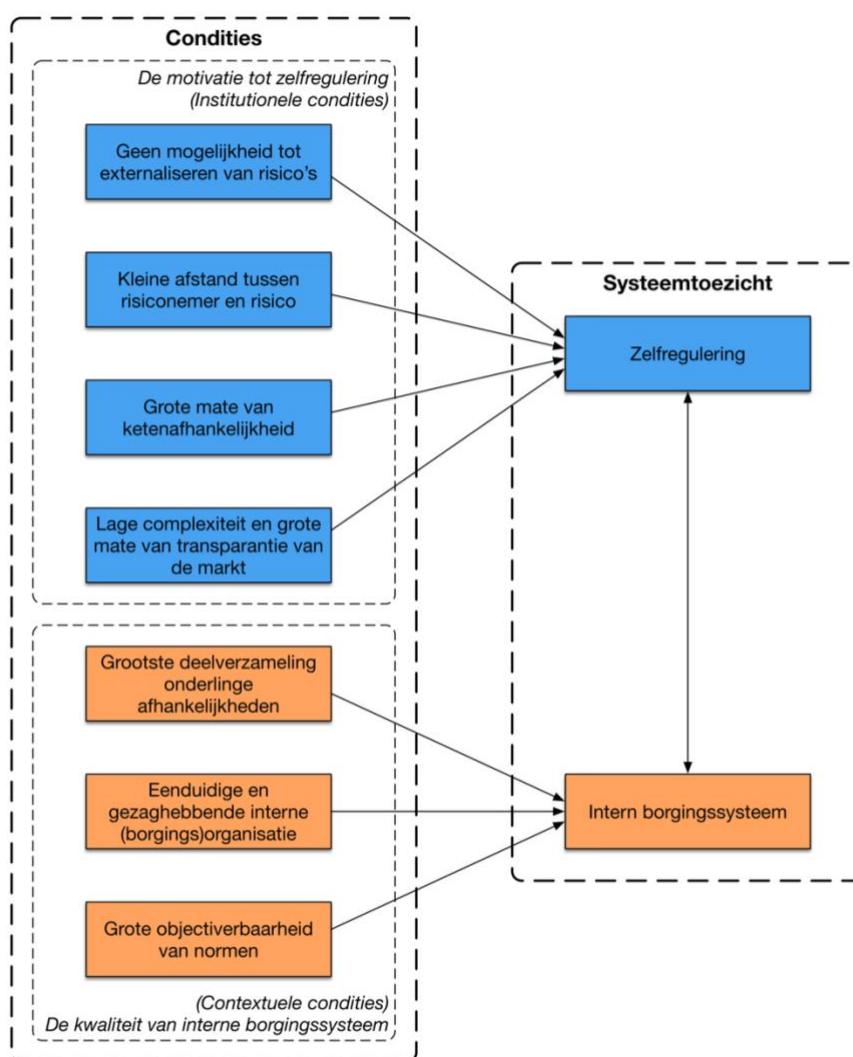
Om de objectiveerbaarheid van de norm te vergroten kan bereikt worden door de sector te betrekken bij de ontwikkeling van normen en regelgeving (Helderman & Honingh, 2009). Daarbij heeft de wetgever altijd nog een grote bepalende rol (Mertens, 2006, 2011). De toezichthouder moet niet alleen toezien op de naleving van regels maar moet hierover ook uitleg geven aan de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009). Daarmee ontstaat er duidelijkheid voor de onder toezicht gestelde aan welke eisen hij moet voldoen en wat daarbij de interpretatie van de toezichthouder is van de regelgeving. Hiermee is de onder toezicht gestelde in staat om keuzes te maken en te kunnen toelichten waarmee het voor de toezichthouder duidelijk wordt of de onder toezicht gestelde in staat is zijn verantwoordelijkheid te nemen (Helderman & Honingh, 2009). Wanneer de ‘norm’ meetbaar en objectiveerbaar is kan door de onder toezicht gestelde een juiste risicoanalyse worden gedaan op de zorg voor veiligheid, de naleving van regels of een minimaal kwaliteitsniveau (Helderman & Honingh, 2009).

Tweede voorwaarde voor het kunnen doen van risicoanalyse is de afbakening van het systeem (Honingh & Helderman, 2010). Een substantieel deel van het systeem moet onderdeel uitmaken van het interne borgingssysteem, hierdoor neemt de bruikbaarheid van de risicoanalyse toe en ontstaat er een grote voorspellende waarde (Honingh & Helderman, 2010). Met de risicoanalyse is de onder toezicht gestelde in staat om open te communiceren met de toezichthouder over risico’s en incidenten (Helderman & Honingh, 2009). Op basis van deze openheid en de mate van beheersing van de risico’s kan de toezichthouder de toezichtintensiteit aanpassen (Helderman & Honingh, 2009). Hoe beter de

risicoanalyse door de onder toezicht gestelde uitgevoerd kan worden over de beheersing van de risico's dan wel de (objectiveerbare) norm, hoe betrouwbaarder de informatie wordt waarop de toezichthouder zich kan baseren om vertrouwen te hebben in dat de naleving van de regels in goede handen is bij de onder toezicht gestelde (Helderman & Honingh, 2009). Immers informatievoorziening is voor de toezichthouder van cruciaal belang: "zonder de goede informatie over het gedrag van de inspectee geen adequate sanctionering en handhaving" (Bekkers e.a., 2002; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005, p. 32).

2.7 Conceptueel model

Op basis van de voorgaande theoretische inzichten kan een conceptueel model worden geconstrueerd. In het conceptueel model (zie figuur 4) zijn op basis van de theorie de te verwachten relaties weergegeven, die vervolgens nader beschreven zijn.



Figuur 4: Conceptueel model

Zelfregulering

De bereidheid tot zelfregulering wordt in belangrijke mate bepaald door directe eigen belangen van de onder toezicht gestelde bij het voorkomen of het beheersen van risico's (*externaliseren van risico's*). "Daarnaast speelt de aard van de impact van een eventuele calamiteit een rol. De eigen veiligheid leidt

nu eenmaal tot groter risico bewustzijn dan bijvoorbeeld het gevaar van economische schade of reputatieschade [*afstand risico en risiconemer*]” (Helderman & Honingh, 2009, p. 101).

De zelfregulerende capaciteiten binnen een betreffende sector bepalen in belangrijke mate de effectiviteit en betrouwbaarheid van systeemtoezicht. “Die zelfregulerende capaciteiten zijn op hun beurt weer afhankelijk van de afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken actoren in de betreffende sector en de belangen die deze actoren hebben bij het voorkomen van deze risico’s” (Helderman & Honingh, 2009, p. 101). Wil systeemtoezicht kunnen werken in een sector moet in deze sector een zekere vorm van organisatiekracht aanwezig zijn waarbij kwaliteit wordt geborgd (*ketenafhankelijkheid*). Hierdoor zal iedereen wel in ‘systemen’ – bijvoorbeeld kwaliteitsmanagementsysteem – moeten denken. De *complexiteit* van de *markt* bepaalt mede de bereidheid tot zelfregulering. In een transparante markt waarbij het niet mogelijk is zich schuil te houden achter anderen of mee te liften op de reputatie van anderen is een grote motivatie tot zelfregulering aanwezig.

Interne borgingssysteem

De afhankelijkheidsrelaties en belangenconstellaties binnen het systeem bepalen in belangrijke mate de effectiviteit van systeemtoezicht. Dit betekent dat de belangrijkste afhankelijkheden onderdeel uit moeten maken van het interne borgingssysteem (*afbakening en reikwijdte*).

De bruikbaarheid van het interne borgingssysteem wordt mede bepaald door de motivatie tot zelfregulering. In sectoren met een cultuur van openheid en transparantie over het eigen falen en het melden van incidenten is het borgingssysteem ook eenduidig en gezaghebbend georganiseerd binnen organisaties (*gezaghebbende organisatie*). Wanneer dergelijke systemen vooral ingegeven zijn door extrinsieke motivatie, zal een intern borgingssysteem binnen een organisatie ook in mindere mate zijn georganiseerd. Daarmee levert het onvoldoende dan wel onbetrouwbare informatie op of de onder toezicht gestelde in staat is om risico’s te beheersen en zo te voldoen aan wet- en regelgeving.

Voor zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde moet duidelijk zijn op welke wijze de norm uitgelegd dan wel toegepast moet worden (*objectiveerbare normen*). Hierdoor is het mogelijk een risicoanalyse uit te voeren en uitleg te geven over de gemaakte keuzes bij de naleving van de regels. De onderbouwing van deze keuzes is een belangrijke indicator voor de mate waarin de onder toezicht gestelde in staat is haar verantwoordelijkheid te nemen.

Veronderstellingen

Op basis van de theorie kan veronderstelt worden dat systeemtoezicht effectief is binnen een sector wanneer de condities voor systeemtoezicht ook aanwezig zijn. Systeemtoezicht bestaat hoofdzakelijk uit de twee kernconcepten: ‘zelfregulering’ en ‘intern borgingssysteem’. In de theorie zijn verschillende condities/voorwaarde gevonden die gesteld worden aan zelfregulering en het intern borgingssysteem. Daarnaast kan vanuit de gevonden condities ook afgeleid worden dat tussen beide kernconcepten ook interactie aanwezig is. Om tot zelfsturing te komen is een intern borgingssysteem noodzakelijk. De kwaliteit van het borgingssysteem bepaalt vervolgens weer de betrouwbaarheid dan wel de mate van zelfsturing. Ofwel het ene kernconcept heeft invloed op het andere kernconcept.

2.8 Operationalisering

De zeven gevonden condities zijn in tabel 2 samengevat weergegeven. Om deze condities te kunnen waarnemen in de empirie zijn deze ‘meetbaar’ dan wel ‘waarneembaar’ gemaakt. De condities zijn eerst omgezet in kernbegrippen, waarna deze vertaald zijn in indicatoren. De operationalisering van de indicatoren – condities – is uitgewerkt in bijlage 1.

Tabel 2: *Conditie voor systeemtoezicht*

Gebaseerd op ‘Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren’ (Helderman & Honingh, 2009)

Conditie	Toelichting
<i>De motivatie tot zelfregulering:</i>	
1. Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico')	Als de negatieve effecten van risico's moeilijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
2. Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten	Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten kleiner is, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
3. Grote mate van ketenafhankelijkheid	Als de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
4. Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt	Als de markt eenvoudig (standaardisatie van werkproces), overzichtelijk (centraal georganiseerd) en transparant (open communicatie en inzichtelijke producten) is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
<i>De kwaliteit van interne borgingssysteem:</i>	
5. Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte)	Als de grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (reikwijdte) onderdeel uitmaken van het systeem (interne borgingssysteem), vergroot dit de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem.
6. Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie	Als het borgingssysteem eenduidig en gezaghebbend is georganiseerd binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde, neemt de betrouwbaarheid van het systeem toe.
7. Grote objectiveerbaarheid van normen	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans toe op het gebruik van een intern borgingssysteem. Hierdoor is de onder toezicht gestelde in staat om een risicoanalyse op te stellen over de naleving van de regels en hierop beheersmaatregelen te nemen.

3. Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording

“Het welslagen van een onderzoek, zowel wat betreft de uitvoering ervan als de resultaten die het oplevert, staat of valt dan ook met een adequaat ontwerp van het onderzoek” (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 9).

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd om antwoord te geven op de centrale vraag: *voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?* Vervolgens is beschreven op welke wijze data verzameld is uit de empirie (onderzoeksstrategie). Aangezien de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen nog niet is ingevoerd wordt dit onderzoek als een ex ante analyse uitgevoerd. Voor het onderzoeksontwerp is gebruik gemaakt van de literatuur van Verschuren en Doorewaard (2015).

3.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksstrategie van dit onderzoek is een enkelvoudige casestudy, waarbij kwalitatief onderzoek is gedaan naar – de mate waarin – de condities voor systeemtoezicht in de bouwsector aanwezig zijn. Door kwalitatief onderzoek te doen wordt veel meer inzicht verkregen in het hoe en waarom condities voor systeemtoezicht wel of niet in de bouwsector aanwezig zijn. Hierdoor is het ook mogelijk om op basis van de verkregen informatie een uitspraak te doen wat de verwachting is van de invoering van systeemtoezicht in de bouwsector en waar belangrijke risico's liggen. Door verschillende Nederlandse onderzoekers is in vergelijkbare sectoren aan de bouw onderzoek gedaan naar de condities en werking van systeemtoezicht. Om de onderzoeksresultaten, ervaringen en aanbevelingen uit deze vergelijkbare sectoren mee te nemen is de theorievorming in dit onderzoek (zie hoofdstuk 2) ook hoofdzakelijk gebaseerd op Nederlandse literatuur over systeemtoezicht.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een ex ante analyse van de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor bouwen of deze voldoet aan de in de literatuur beschreven condities voor systeemtoezicht. Met een ex ante analyse wordt inzicht verkregen in de (toekomstige) effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen (Klein Haarhus, 2014; Ministerie van Financiën, 2003). Aan de hand van de analyse zijn aanbevelingen gegeven voor de verdere ontwikkeling van systeemtoezicht in de bouwsector. Binnen dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethode toegepast:

- Bureauonderzoek van onder andere de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (wetsvoorstel en memorie van toelichting), verschillende evaluatierapporten van proefprojecten in het kader van private kwaliteitsborging en maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA);
- Interviews met de 'wetgever' (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en kwartiermakers Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Instituut voor Bouwkwiteit);
- Interviews met (toekomstige) onder toezicht gestelde (instrumentaanbieders, kwaliteitsborgers en bouwers);

Doel van het bureauonderzoek van de evaluatierapporten is met name informatie verzamelen van de contextuele condities. Bij de interviews ligt met name de nadruk op de institutionele condities. Om voldoende diepgang van het onderzoek te bereiken is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden waarmee methodentriangulatie ontstaat. In combinatie hiermee wordt gebruik gemaakt van verschillende (data)bronnen waarmee bronnentriangulatie ontstaat. Hiermee moet het

zicht op het te onderzoeken fenomeen beter maken, waarmee de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden vergroot (Verschuren & Doorewaard, 2015). In de volgende subparagrafen is nader ingegaan op de verschillende onderzoeksmethode waarbij aangegeven is op welke wijze deze bijdragen aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.2.1 Bureauonderzoek

Ondersteunend aan de totstandkoming van het wetsvoorstel kwaliteitsborging en om draagvlak te creëren in de sector zijn tal van proefprojecten gehouden. De focus van de gehouden proefprojecten lag met name bij het partijen bekend maken met de nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden. Er zijn vele verschillende proefprojecten uitgevoerd met uiteenlopende doelstellingen variërend van 'proefdraaien in de nieuwe setting' tot 'opdrachtgevers aan zet', zoals in figuur 5 weergegeven (zie Box 3.1 voor de typering van de proefprojecten).



Figuur 5: Pilots, proefprojecten en andere initiatieven op kaart
Bron: Instituut voor Bouwkwiteit (2016)

BOX 3.1: LEGENDA TYPE PROEFPROJECTEN

- ★ *Proefdraaien in de nieuwe setting.* Projecten waarbij gemeenten – vooruitlopende op een eventuele wettelijke regeling – initiatiefnemers de mogelijkheid geven om gebruik te maken van een private partij als toetsers en toezichthouder. Doel is het beproeven van de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen.
- ★ *Opdrachtgevers aan zet.* Projecten waarbij opdrachtgevers private partijen inhuren als toetsers en toezichthouder bij hun bouwprojecten. Gemeenten kijken mee waarbij bevindingen worden uitgewisseld. Doel is het leren werken onder kwaliteitsborging.
- ★ *De aannemer levert zelf kwaliteit.* Bouwbedrijven werken – vaak onder begeleiding van een kwaliteitscoach aan het verbeteren van de interne kwaliteitsborging.
- ★ *Instrumentontwikkeling.* Pilotprojecten waarbij instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers bestaande of nieuwe instrumenten uitproberen en zo nodig aanpassen. Gemeenten kijken mee en ‘schaduwtoetsen’.
- ★ *Pilotprojecten van kwaliteitsborgers.* Instrumenten voor kwaliteitsborging die in andere projecten zijn ontwikkeld worden toegepast in lopende projecten. Initiatiefnemers zijn veelal kwaliteitsborgers en aannemers.
- ★ *Overige initiatieven.* Diverse projecten in het kader van de veranderende dienstverlening van de overheid, wijzigingen in de rolverdeling tussen partijen, et cetera.

Bron: Instituut voor Bouwkwaliteit (2016)

Van de verschillende proefprojecten zijn evaluatierapport opgesteld die door het Instituut voor Bouwkwaliteit voor dit onderzoek ter beschikking zijn gesteld. In totaal zijn 71 proefprojecten bekend bij het Instituut voor Bouwkwaliteit¹² (zoals in figuur 5 weergegeven). Voor het merendeel van deze proefprojecten is een evaluatierapport opgesteld. Uiteindelijk zijn een negental proefproject geselecteerd die evaluatierapporten bezitten met een uitgebreide verslaglegging van de gehouden evaluatie. Binnen de geselecteerde proefprojecten is in de geest van het nieuwe stelsel gewerkt, waarbij ingezet is op zelfsturing en het gebruik maken, dan wel ontwikkeling, van een borgingssysteem¹³. Naast de proefprojecten is ook een MKBA uitgevoerd van het wetsvoorstel in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zowel de evaluatierapporten als de MKBA zijn geanalyseerd op de aanwezigheid dan wel kenmerken – indicatoren – van condities voor systeemtoezicht. Hierbij is rekening gehouden met welk doel (*objectiviteit*) en door wie (*subjectiviteit*) de rapporten zijn opgesteld om de validiteit van het onderzoek te bewaken. Voor de analyse van de rapporten is een codeerschema (zie bijlage 2) gemaakt aan de hand van de operationalisering, die als lijst met aandachtspunten is gebruikt bij het analyseren van de documenten. Dit zorgt ervoor dat de validiteit van het onderzoek is vergroot. In tabel 3 zijn de proefprojecten en onderzoek weergegeven die voor dit onderzoek zijn gebruikt.

¹² Peildatum is 1 maart 2018. Alle proefprojecten die vallen onder de Crisis- en herstelwet zijn als 1 proefproject geteld.

¹³ Binnen de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is dit benoemd als instrument voor kwaliteitsborging.

Tabel 3: Lijst met secundaire onderzoeken

Secundair onderzoek (titel rapport)	Rapporteur	Datum
1. MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen	Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)	Januari 2016
2. Kwaliteitsborging van de kleine klus: Verkenning van de verwachtingen en eerste ervaringen van bewoners, bouwers, gemeenten en kwaliteitsborgers ★	OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft	Oktober 2017
3. Pilotproject kwaliteitsborging Zeeburgereiland – Theo Koomenbuurt – Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken ★	LIGTHARTadvies	September 2016
4. Pilotproject kwaliteitsborging Zeeburgereiland – Theo Koomenbuurt – Leerervaringen van betrokken partijen ★	LIGTHARTadvies	Februari 2018
5. Pilotproject kwaliteitsborging Leiderdorp – Plantage – Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken ★	Nieman Beheer	Juli 2016
6. Pilot Dordtse Kil III ★	Douglas Consultancy	November 2017
7. Evaluatie pilot private kwaliteitsborging bouwen van een woning in de gemeente Voorst ★	Gemeente Voorst	November 2016
8. Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019 ★	SKW Certificatie	April 2015
9. Evaluatie project Extern Bouwtoezicht ★	Gemeente Den Haag	November 2013
10. Advies over de veranderende rollen Bouwbesluittoetsing en Bouwtoezicht ★	WaboAdvies	Augustus 2013

3.2.2 Interviews

De interviews binnen dit onderzoek zijn een belangrijke aanvulling op het bureauonderzoek. Met het uitvoeren van interviews ontstaat interactie met de respondent en is het mogelijk om op verschillende onderwerpen door te vragen waarmee een rijkere data ontstaat. Van de operationalisering (zie bijlage 1) is een gecondenseerde checklist opgesteld die als leidraad fungeert voor het afnemen van de interviews (zie bijlage 3). Hoewel het onderzoeksrapport van Helderman en Honingh (2009) een vragenlijst bevat is deze niet gebruikt aangezien in de vraagstelling de condities vrij impliciet zijn terug te vinden. Met behulp van een checklist – ‘topiclist’ – ontstaat een ongestructureerd interview. Hiermee is het mogelijk om op verschillende antwoorden door te vragen waardoor meer en gedetailleerdere informatie naar voren komt. Daarnaast hoeft niet rigide de volgorde van de checklist gevolgd te worden aangezien het antwoord op bepaalde vragen al eerder gegeven kunnen worden. Echter, dit verlaagt wel de interne validiteit van het onderzoek, doordat selectief doorgevraagd kan worden en hiermee een vertekend beeld kan ontstaan (Verschuren & Doorewaard, 2015). Van ieder interview is een letterlijke uitwerking gemaakt die aan de hand van het codeerschema (zie bijlage 2) is geanalyseerd. Tijdens de analyse is het codeerschema verfijnd door toevoeging van extra open codes waarmee bepaalde indicatoren verfijnder zijn waargenomen.

Binnen het stelsel van kwaliteitsborging wordt gebruik gemaakt van ‘getrap’ toezicht (zie ook hoofdstuk 4). De toelatingsorganisatie ziet toe op de instrumentaanbieder die vervolgens weer toeziet op de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger ziet toe op de bouwkwaliiteit. De bouwkwaliiteit is de verantwoordelijkheid van de bouwer. Echter, binnen het stelsel van kwaliteitsborging maakt de

bouwer geen onderdeel uit van het object van toezicht dan wel is hij geen onder toezicht gestelde. Hoewel het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen het wel mogelijk maakt dat de kwaliteitsborger gebruik maakt van informatie uit het interne kwaliteitsborgingsysteem van de bij de bouw betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld de bouwer (Koning, Errami, & Saitua, 2016, p. 20). Aangezien het interne borgingssysteem een van de kernconcepten van systeemtoezicht is maken de bouwers een belangrijke actor. Echter, uit onderzoek blijkt dat de bouwers een zeer diverse populatie zijn (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Binnen deze populatie zijn koplopers, achterblijvers, grote bouwbedrijven, kleine bouwbedrijven, voorstanders, tegenstanders, et cetera aanwezig. Gezien het grote aantal¹⁴ en de diversiteit van de populatie is het binnen dit onderzoek ondoenlijk om een representatieve steekproef te nemen. Wanneer wel met een aantal bouwbedrijven wordt gesproken zal een ‘gekleurd’ beeld kunnen ontstaan. In de theorie over de condities voor systeemtoezicht is ook de rol van de brancheorganisatie beschreven in het kader van het bepalen en bewaken van de kwaliteitsnorm. Om toch vanuit het perspectief van de bouwers te bezien of de condities voor systeemtoezicht aanwezig zijn in de bouwsector zijn interviews gehouden met de brancheorganisaties Bouwend Nederland en Aannemersfederatie Nederland (in totaal 2 interviews).

Voor de kwaliteitsborgers geldt eenzelfde soort benadering als voor de bouwers. Doordat het stelsel nog niet is ingevoerd zijn er officieel nog geen kwaliteitsborgers. Met de totstandkoming van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen en de verschillende proefprojecten zijn al wel verschillende potentiële kwaliteitsborgers actief. Door het Instituut voor Bouwkwiteit is een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit en daaruit blijkt dat honderden kwaliteitsborgers noodzakelijk zijn. Deze zijn gedeeltelijk nu al actief (early adopters) tot beginnen zich te oriënteren. Gezien het grote aantal en de diversiteit van de populatie is het ook voor de kwaliteitsborgers ondoenlijk om een representatieve steekproef te nemen. Om toch vanuit het perspectief van de kwaliteitsborgers te bezien of de condities aanwezig zijn is een interview gehouden met een vertegenwoordiging namens de kwaliteitsborgers (Vereniging KwaliteitsBorgers Nederland).

Op dit moment zijn 8 instrumenten voor kwaliteitsborging – ‘borgingssysteem’ – in ontwikkeling door verschillende instrumentaanbieders (Instituut voor Bouwkwiteit, 2017). De instrumenten en daarmee ook de instrumentaanbieders kunnen in drie groepen worden verdeeld. De eerste groep bestaat uit 3 instrumenten die gebruik maken van hetzelfde interne borgingssysteem. Groep twee bestaat uit 2 instrumenten die worden ontwikkeld door een garantie- en waarborgfonds. De laatste groep bestaat uit 3 instrumenten die ontwikkeld worden voor specifieke bouwwerken. Vanuit iedere groep is een interview gehouden met een instrumentaanbieder (in totaal 3 interviews).

Doordat het stelsel van kwaliteitsborging nog niet is ingevoerd is er ook nog geen toezichthouder aanwezig. Om enigszins vanuit het perspectief van de toezichthouder te bezien of de condities aanwezig zijn is met de wetgever (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een interview gehouden. Om niet een te eenzijdige blik te krijgen vanuit de wetgever is ook een interview gehouden met de kwartiermaker (Instituut voor Bouwkwiteit) die onder andere voorbereidend werk heeft gedaan voor het oprichten van de toelatingsorganisatie voor te bereiden (in totaal 2 interviews).

¹⁴ Circa 65.000 bouwbedrijven in de burger- en utiliteitsbouwsector (Bouwend Nederland, 2018).

Tijdens het bouwproces zijn diverse andere actoren betrokken, zoals het bevoegd gezag, adviseurs, professionele opdrachtgevers, ontwikkelaars, gebruikers, et cetera. Binnen dit onderzoek worden deze actoren niet betrokken om te bezien of de condities voor systeemtoezicht in de bouwsector aanwezig zijn. Deze actoren hebben nagenoeg geen rol binnen het systeemtoezicht (zie ook hoofdstuk 4), dan wel maken geen onderdeel uit van het object van toezicht (Lubach, Boogers, & Stok, 2016). Echter, zij hebben wel een mening over de introductie van systeemtoezicht in de bouwsector. Binnen dit onderzoek staan de condities voor systeemtoezicht in de bouwsector centraal, waarbij de mening van de bouwsector over het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen irrelevant is dan wel de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek kunnen aantasten.

In tabel 4 is een overzicht weergegeven van alle respondenten die binnen dit onderzoek zijn geïnterviewd. Omdat het wetgevingstraject nog loopt is de anonimiteit van de respondenten gegarandeerd voordat de interviews zijn afgenomen. Op deze manier zijn geen namen van de respondenten opgenomen, maar alleen respondentencodes. Daarmee zijn geciteerde uitspraken binnen dit onderzoek niet terug te voeren naar de respondenten. Voor nadere informatie kan de auteur van dit onderzoek geraadpleegd worden. Alle interviews zijn afzonderlijk door de auteur op locatie afgenomen en duurde ongeveer 60 tot 90 minuten.

Tabel 4: Lijst met respondenten

Respondent code	Functie/rol	Organisatie	Datum interview
TO	Beleidsmedewerker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bouw en Energie	23 februari 2018
TO	Kwartiermaker	Instituut voor Bouwkwiteit	23 februari 2018
IA	Directeur	Instrumentaanbieder 1	28 februari 2018
IA	Kwaliteitsmanager	Instrumentaanbieder 2	13 maart 2018
IA	Kwaliteitsmanager	Instrumentaanbieder 3	16 maart 2018
KB	Bestuurslid	Vereniging KwaliteitsBorgers Nederland	2 maart 2018
B	Beleidsmedewerker	Aannemersfederatie Nederland	2 maart 2018
B	Beleidsmedewerker	Bouwend Nederland	13 maart 2018

Toelichting:

- TO: Toezichthouder (toelatingsorganisatie)
- IA: Instrumentaanbieder
- KB: Kwaliteitsborger
- B: Bouwer

4. Stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen

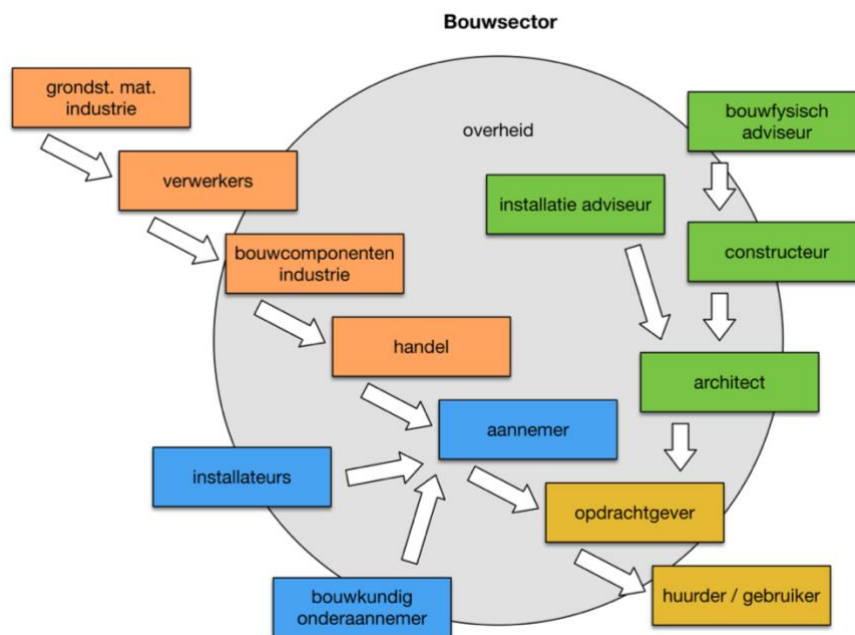
“Elk bouwwerk is uniek, met een unieke klant, met een unieke verzameling stakeholders, op een uniek stukje grond, ambachtelijk gemaakt wordt door een unieke verzameling onderaannemers” volgens Hennes de Ridder in een interview op 7 december 2017 in de Cobouw.

4.1 Inleiding

De context van dit onderzoek bevindt zich in de bouwsector. Allereerst is in dit hoofdstuk een korte beschrijving gegeven van de bouwsector, zoals deze eruit ziet aan de ‘vooravond’ van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Vervolgens is een korte beschrijving gegeven van het stelsel van kwaliteitsborging.

4.2 De bouwsector

In de bouwsector is een ontwikkeling gaande dat het bouwproces zich steeds meer versnipperd, doordat meer en meer partijen (zie figuur 6) betrokken worden bij dit proces (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Deze versnippering leidt tot onduidelijkheid wie toeziet op de integrale bouwkwiteit van het totale bouwwerk (commissie-Dekker, 2008; Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3).



*Figuur 6: Illustratie die de complexiteit en fragmentatie van de bouwketen weergeeft
Gebaseerd op een illustratie van TNO (Helsloot & Schmidt, 2012)*

Een andere ontwikkeling die wordt waargenomen is de toenemende complexiteit van het bouwproces. Gebruikers krijgen steeds meer behoefte aan comfort en vanuit wet- en regelgeving worden steeds strengere eisen gesteld aan het bouwwerk. Dit leidt samen met technologische ontwikkelingen tot steeds meer complexere installatie die in bouwwerken worden geïnstalleerd (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Deze ontwikkeling heeft mede tot gevolg dat gemeenten expertise inhuren van private technische bureaus om tot een goede beoordeling van de kwaliteit te kunnen komen (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Uit het proefschrift van Van der Heijden (2009) blijkt dat wanneer legeskorting wordt gegeven op de ‘bouwvergunning’ vergunningaanvragers gestimuleerd worden om professionele partijen te betrekken bij het indienen van een vergunningaanvraag. Ook al worden

professionele partijen betrokken bij de vergunningaanvraag, blijkt alsnog dat veel bouwprojecten in afwijkingen van de vergunning worden gebouwd (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). “Ten tijde van de vergunningaanvraag is het bouwplan nog niet volledig uitgewerkt en zijn de aannemer en de bouwwijze veelal nog niet bekend. Door dit alles wijken de uiteindelijke bouwkwiteit en bouwprestaties vaak af van de bouwkwiteit en prestaties zoals gemeenten deze bij de toetsing van de bouwplannen op papier hebben beoordeeld” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 4).

Vandaag de dag worden burgers – consument – steeds mondiger en hebben een steeds ruimere opvatting van kwaliteit (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Hierdoor ontstaat dat tussen de consument en de aannemer steeds vaker uiteenlopend wordt gedacht over wat onder bouwkwiteit dient te worden verstaan (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 5). Bouwers, opdrachtgevers, architecten en ingenieurs leggen hierdoor hun prioriteit bij een tevreden klant en de regelgeving en het nakomen van het contract wordt als vanzelfsprekend gezien (Schothorst e.a., 2014, p. 23). Hoewel uit onderzoek van Schothorst et al. (2014) blijkt dat het niet altijd lukt om hetgeen wat contractueel is afgesproken waar te maken in de praktijk in relatie tot de regelgeving. Daarnaast wordt de regelgeving als complex en ‘doorgeschoten’ ervaren in de bouwsector en is er een grote diversiteit in het kennisniveau van de regelgeving (Schothorst e.a., 2014).

Voordat gebouwd mag worden is vandaag de dag nog steeds goedkeuring van de overheid nodig, volgens een systeem dat al in 1901 is ingevoerd (Ankersmit, 2013). Bouwpartijen en opdrachtgevers gaan hier heel verschillend mee om. “Er zijn bouwpartijen die traditioneel sterk leunen op de overheid maar er zijn ook opdrachtgevers die duidelijk zelf de verantwoordelijkheid willen nemen als het gaat om de kwaliteit van de bouw” (Ankersmit, 2013, p. 8). Volledig toezicht door de overheid is onmogelijk, aangezien veel werkzaamheden ‘verdwijnen’ in muren, vloeren en plafonds (Van der Heijden, 2009, p. 229). Daarnaast blijkt het gemeentelijk bouwtoezicht beperkt is tot geen dan wel een of enkele cruciale fasen van het bouwproces (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Hierdoor is al jarenlang een discussie in de bouwsector gaande op welke wijze de verantwoordelijkheid geregeld moet worden ten aanzien van het borgen van de bouwkwiteit (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3).

BOX 4.1: COBOUW 7 DECEMBER 2017

FRAGMENT UIT HET INTERVIEW MET HENNES DE RIDDER OVER LEGOLISERING VAN DE BOUW

Hennes de Ridder, gepensioneerd hoogleraar Integraal Ontwerpen aan de Technische Universiteit Delft en schrijver van het boek Legalisering van de bouw, ziet dat in de sector krachten overheersen die ervoor zorgen dat de sector ambachtelijk blijft.

Dat de parkeergarage in Eindhoven instortte en daardoor grote breedplaatvloerenonrust uitbrak, is volgens hem een illustratie hoe moeizaam de bouw leert. ... Waarom de bouw niet leert? De oorzaak is dat elk bouwwerk een uniek project is, zegt De Ridder. “Met een unieke klant, met een unieke verzameling stakeholders, op een uniek stukje grond, ambachtelijk gemaakt wordt door een unieke verzameling onderaannemers. Opdrachtgevers specificeren met hun adviseurs dé unieke brug in plaats dat ze de context voor een brug bepalen en vervolgens de markt vragen om met de best denkbare brug te komen.” Bouwers gedragen zich als capaciteitsleveranciers in plaats van als productleveranciers. Ze kunnen daarom hun kennis niet in producten stoppen en die producten verder ontwikkelen.

Bron: Doodeman (2017)

De bouwsector wordt gekenmerkt door “een hoge mate van technische complexiteit van het product, in relatie tot de met het product gepaard gaande financiële middelen en risico’s” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 6). Daarnaast zijn de rechten en plichten vastgelegd in complexe bouwtekeningen en juridische contracten die voor veel niet-professionele opdrachtgevers moeilijk te doorgronden zijn (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 7). Elk bouwwerk is weer een uniek project met een unieke verzameling van onderaannemers zoals De Ridder in Box 4.1 beschrijft.

4.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen strekt tot verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de privaatrechtelijke positie van de consumenten en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Uitgangspunt bij het nieuwe stelsel zijn dat de overheid de kaders stelt (wetgeving, bouwregels) en de markt zorg draagt voor de kwaliteit. Hierbij geldt dat de markt zich niet focust op de papieren werkelijkheid van de vergunning, maar in plaats daarvan laat zien wat het resultaat is: een bouwwerk dat aan de regels voldoet. Om dit te bewerkstelligen bevat het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de volgende drie onderdelen:

- **Versterking positie consumenten.** Hiervoor wordt “de aansprakelijkheid van de aannemer aangepast door verruiming van het begrip ‘verborgen gebrek’, verplicht inlichten van de consument door de aannemer over hoe hij verzekerd is tegen insolventie en verborgen gebreken en notificatieplicht bij beëindiging van het opschortingsrecht voor consumenten (de zogeheten 5%- regeling)” (Koning e.a., 2016, p. 13);
- **Invoering van het stelsel van kwaliteitsborging.** Het nieuwe stelsel moet zorgen voor goede kwaliteitsborging met als uitgangspunt dat bouwende partijen zelf kwaliteit leveren waarbij extra controle afhankelijk is van de maatschappelijke risico’s van het bouwwerk en de aantoonbare eigen kwalitatieve prestaties van de bouwer. Het is daarom straks niet meer de gemeente, maar private partijen – ‘kwaliteitsborgers’ – die de bouwtechnische kwaliteit gaan borgen;
- **Verruiming van de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken.** “Kleine bouwwerken met een laag risico (zoals aanbouwen, dakkapellen en verbouwingen waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet wordt aangetast)” (Koning e.a., 2016, p. 13) worden niet meer actief aan de bouwtechnische voorschriften getoetst door de gemeente of een kwaliteitsborger. De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften ligt geheel bij de initiatiefnemer.

In de volgende subparagrafen is nader uiteengezet op welke wijze de versterking van de positie van de consument en het stelsel van kwaliteitsborging is vormgegeven in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit is gedaan aan de hand van de Memorie van toelichting op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3), Advies 3 ‘Stelsel in een notendop’ (Nieman, Van Egmond, & Van Leeuwen, 2014b) en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (Koning e.a., 2016).

4.3.1 Versterking positie consumenten

Met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen worden onderstaande wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek doorgevoerd waarmee de positie van de consument wordt versterkt:

- Een meer evenwichtige relatie tussen opdrachtgevers en bouwende partijen. Zo krijgen opdrachtgevers betere mogelijkheden om, wanneer bij oplevering blijkt dat een bouwwerk niet conform regelgeving en contractuele afspraken is gebouwd, de bouwende partij aan te sporen tot herstelwerkzaamheden. Ten aanzien van de aansprakelijkheid blijft de bouwende partij na de oplevering aansprakelijk voor tekortkomingen aan het bouwwerk die aan hem zijn toe te rekenen;
- De bouwende partij moet de opdrachtgever informeren op welke wijze door een verzekering de risico's voor de opdrachtgever zijn afgedekt tegen (toerekenbare) schade. Als de bouwende partij geen verzekering heeft is deze verplicht dit te melden. Hiermee is de opdrachtgever op de hoogte van de risico's;
- Aanscherping van het opschortingsrecht. De bouwende partij moet de opdrachtgever voortaan schriftelijk in kennis brengen over de '5% regeling' (zie Box 4.2);

BOX 4.2: 5% REGELING

De 5% regeling houdt in dat de opdrachtgever maximaal 5% van de aanneemsom in depot mag storten bij een notaris in plaats van deze direct aan de aannemer te betalen. De opdrachtgever zal vervolgens de mogelijkheid krijgen om 1 tot 2 maanden na oplevering dit bedrag bij de notaris 'vast' te houden. De opdrachtgever krijgt daarmee gelegenheid om het nieuw opgeleverde bouwwerk te verkennen en eventuele gebreken tijdig bij de aannemer aan te kaarten. De opdrachtgever krijgt het recht om het bedrag langer vast te houden, mits aantoonbaar is dat er tekortkomingen zijn aan de zijde van de aannemer en er voldaan wordt aan de eisen van artikel 6:262 van het Burgerlijk Wetboek.

- De bouwende partij is verplicht om na afronding van het bouwwerk de opdrachtgever te voorzien van een opleverdossier. Deze bestaat uit tekeningen en berekeningen betreffende het tot stand gebrachte bouwwerk en de bijbehorende installaties, een beschrijving van de toegepaste materialen en installaties, alsmede de gebruiksfuncties van het bouwwerk en gegevens en bescheiden die nodig zijn voor gebruik en onderhoud van het bouwwerk;
- De bouwende partij heeft een waarschuwingsplicht jegens de opdrachtgever. Deze houdt in dat de bouwende partij schriftelijk bij de opdrachtgever aangeeft welke zaken mogelijk niet uitvoerbaar waren en hoe dit opgelost is. Hiermee ontstaat meer duidelijkheid over wie aansprakelijk is.

4.3.2 Stelsel van kwaliteitsborging

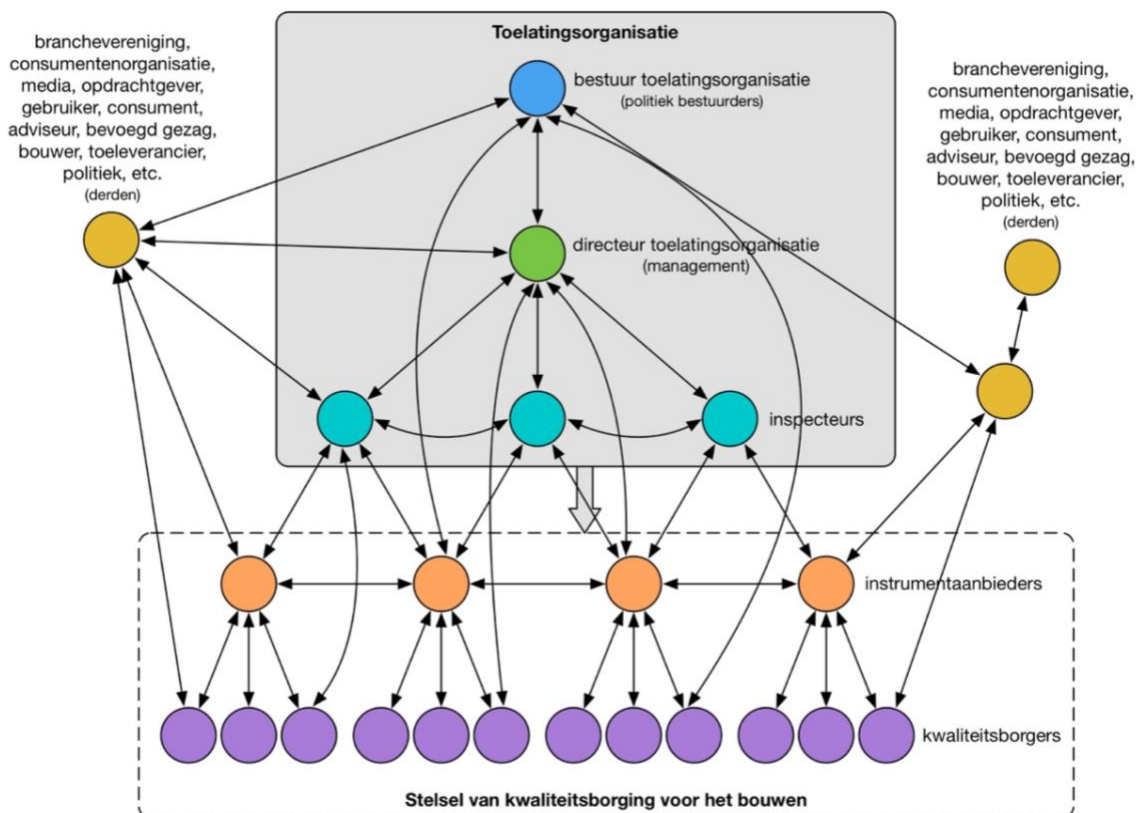
Met de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging wordt een publieke toezichthouder – de **toelatingsorganisatie** – in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan ingesteld. De toelatingsorganisatie houdt toezicht op de werking van het stelsel en toetst of een instrument voor kwaliteitsborging (zie Box 4.3) en de toepassing daarvan voldoen aan de gestelde regels.

BOX 4.3: INSTRUMENT VOOR KWALITEITSBORGING

In de context van het nieuwe stelsel wordt met de term 'instrument' bedoeld: een systeem waarin, bijvoorbeeld via toetsing en toezicht, wordt geborgd dat gebruiksgereede bouwwerken tenminste voldoen aan de daarop van toepassing zijnde voorschriften uit het Bouwbesluit. Ofwel een borgingssysteem. Aan een instrument voor kwaliteitsborging worden geen vormvereisten gesteld. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld beoordelingsrichtlijnen, erkennings- of certificeringregelingen als instrument voor kwaliteitsborging worden toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Er is pas sprake van een instrument voor kwaliteitsborging als het instrument door de toelatingsorganisatie is toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging.

Bron: Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3

Wanneer een instrument voor kwaliteitsborging, dan wel de toepassing ervan, onvoldoende bijdraagt aan de borging van de bouwkwaliteit, zal de toelatingsorganisatie handhavend (moeten) optreden. "Zo nodig geeft de toelatingsorganisatie een waarschuwing aan de instrumentaanbieder, schorst of trekt zij de toelating in" (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 14). Daarnaast monitort de toelatingsorganisatie, door middel van onder andere reality checks, ook of met dit stelsel een kwaliteitsverbetering plaatsvindt van de bouwkwaliteit en adviseert hierover zowel de minister als het parlement. Dit alles doet de toelatingsorganisatie in een netwerk van handhaving (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005) met tal van interactiepatronen, zoals deze zijn weergegeven in figuur 7. Dit netwerk van actoren kan als complex ervaren worden, zoals minister Blok in maart 2016 in debat met de Tweede Kamer ook aangaf; "Ik heb te maken met allemaal hysterische bouwlobbyisten. Dat maakt het er niet eenvoudiger op" (Van Belzen, 2016b).



Figuur 7: Netwerk van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen

Instrumentaanbieders (marktpartijen) hebben meerdere rollen. Allereerst dient een instrumentaanbieder een aanvraag in bij de toelatingsorganisatie om een instrument toe te laten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. De instrumenten worden door de toelatingsorganisatie getoetst en wanneer deze voldoen aan alle wettelijke voorschriften worden deze toegelaten tot het stelsel. De toepassing van het instrument moet garanderen dat er bouwwerken ontstaan waarbij een gerechtvaardigd vertrouwen is dat deze voldoen aan het Bouwbesluit. Instrumenten kunnen gedifferentieerd worden naar verschillende gevolgklassen dan wel complexiteit van het bouwwerk. In het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen zijn bouwwerkzaamheden ingedeeld in drie gevolgklassen (zie Box 4.4). “Hierbij geldt hoe groter de gevolgen van falen voor gebruikers zijn, hoe hoger de gevolgklasse en hoe strikter de regels met betrekking tot kwaliteitsborging nu en in de toekomst” (Koning e.a., 2016, p. 18). Vervolgens worden de instrumenten door de toelatingsorganisatie opgenomen in een openbaar register, waarin is aangegeven wie de instrumentaanbieder is en voor welke gevolgklassen het instrument toegepast mag worden.

BOX 4.4: INDELING VAN BOUWWERKEN IN GEVOLGKLASSE

Gevolgklasse 1: kans op beperkte persoonlijke gevolgen, als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.

Gevolgklasse 2: kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte. Deze gevolgklasse bestrijkt op deze manier een breed spectrum aan verschillende typen bouwwerken en gebruik.

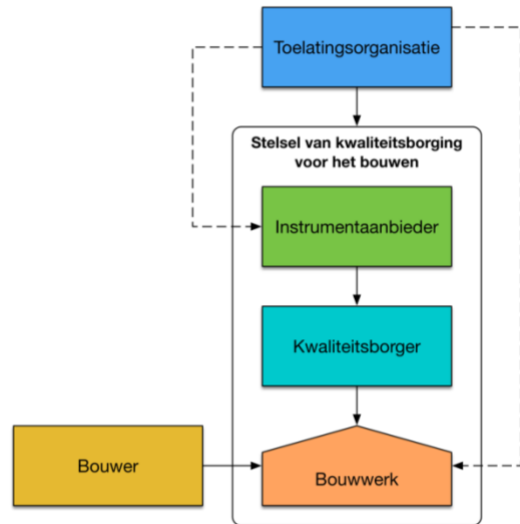
Gevolgklasse 3: kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.

Bron: (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3)

De tweede rol van een instrumentaanbieder is het verlenen van toestemming aan een **kwaliteitsborger** om het instrument te mogen toepassen. De instrumentaanbieder beoordeelt of de kwaliteitsborger voldoende gekwalificeerd is het instrument te mogen toepassen. Na toestemming om met een instrument te mogen werken, wordt de kwaliteitsborger ook opgenomen in het openbare register. Vervolgens ziet de instrumentaanbieder erop toe dat de kwaliteitsborger het instrument op een juiste wijze toepast. Wanneer een kwaliteitsborger niet op een juiste wijze het instrument toepast kan hij berispt worden of kan de toestemming worden ingetrokken. Deze informatie wordt ook opgenomen in het openbaar register.

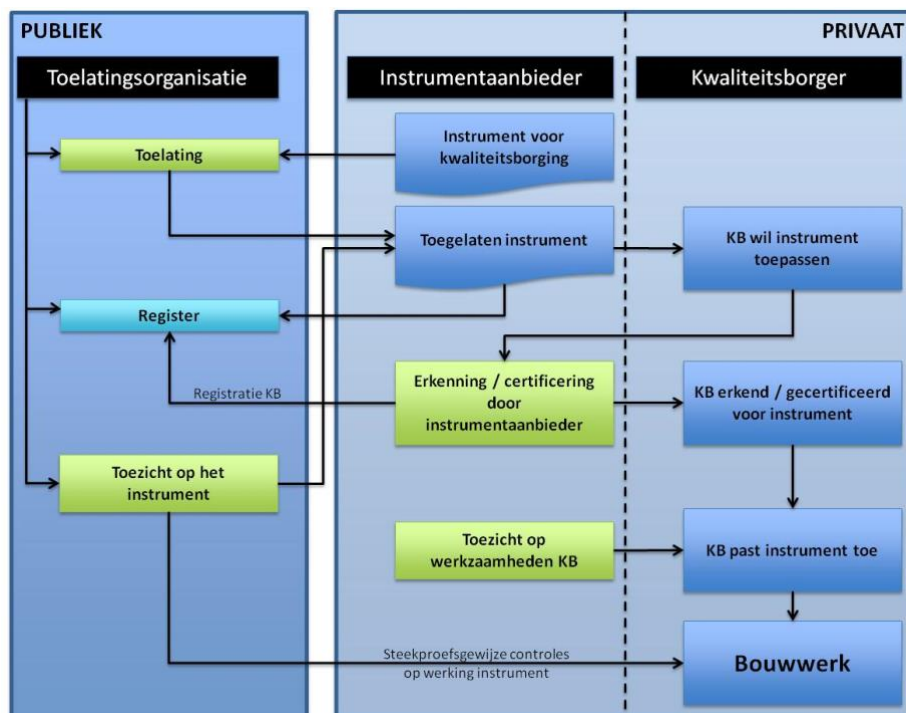
De vergunninghouder – in vele gevallen de opdrachtgever – kiest een instrument voor kwaliteitsborging dat geschikt is voor het type bouwwerk. Ook kiest hij een kwaliteitsborger die toestemming heeft om het gekozen instrument te mogen toepassen. De kwaliteitsborger past het gekozen instrument toe tijdens het bouwen en houdt met behulp van het instrument toezicht op de nalevering van de bouwtechnische voorschriften. Hiermee moet een **bouwwerk** ontstaan waarbij er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat voldaan wordt aan het Bouwbesluit. “De kwaliteitsborger moet altijd een externe onafhankelijke partij zijn, maar kan bij de kwaliteitsborging wel gebruik maken van” (Koning e.a., 2016, p. 20) informatie uit het interne kwaliteitsborgingsysteem van de bij de bouw betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld de bouwer. Mochten tijdens de uitvoering onherstelbare

afwijkingen ontstaan dan heeft de kwaliteitsborger de plicht om alle bij de bouw betrokken partijen te informeren. Daarbij moet ook het bevoegd gezag worden geïnformeerd. Het bevoegd gezag heeft niet meer als taak om te kijken naar de technische uitwerking. Maar in het geval wanneer in afwijking van de vergunning wordt gebouwd dan wel onherstelbare afwijkingen worden geconstateerd heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om het bouwen stil te leggen, een last onder dwangsom of bestuurslast op te leggen met als uiterste sanctie het doen staken van het gebruik. Dit moet ervoor zorgen dat het bouwwerk alsnog voldoet aan de bouwregelgeving. Bij oplevering van het bouwwerk wordt door de kwaliteitsborger een verklaring afgegeven dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Daarbij verklaard de kwaliteitsborging ook dat hij zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd in overeenstemming met de in het toegelaten instrument voorgeschreven werkwijze. De verklaring maakt onderdeel uit van het 'as-built'-dossier dat ook informatie bevat over de constructieve veiligheid en brandveiligheid van het bouwwerk. Dit dossier wordt bij gereedmelding van het bouwwerk verstrekt aan het bevoegd gezag, waarmee vervolgens toezicht gehouden kan worden op de bestaande bouw.



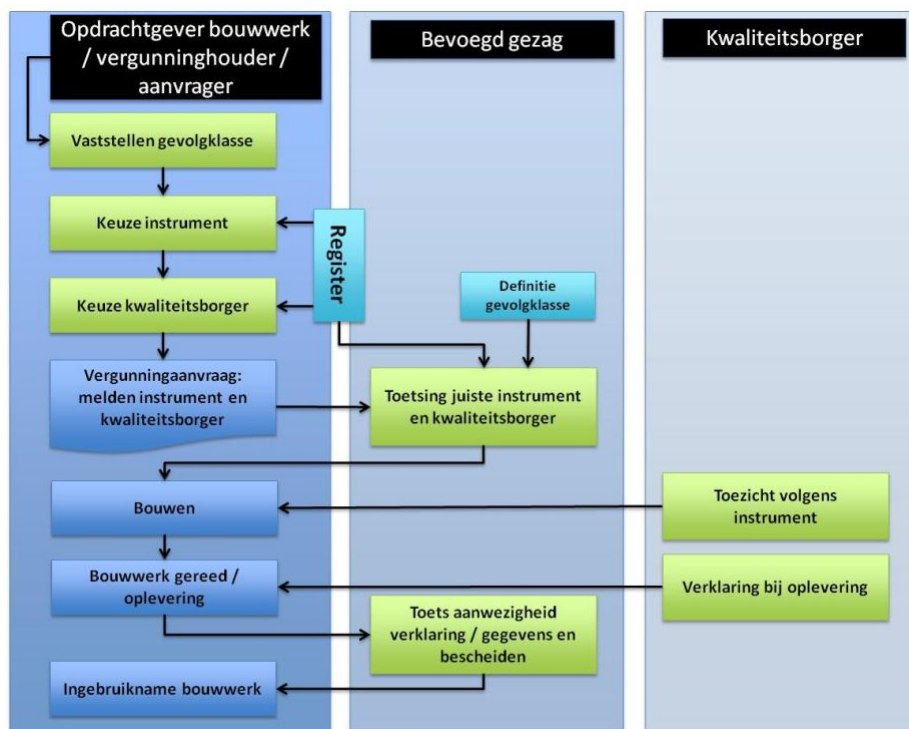
Figuur 8: Toezichtverhouding in het stelsel van kwaliteitsborging

In figuur 8 is samenvattend weergegeven dat het stelsel van kwaliteitsborging uitgaat van 'getrapt' toezicht. In figuur 9 is een overzicht gegeven van de rollen van de toelatingsorganisatie, de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger in het kader van de toelating en de toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging.



Figuur 9: Overzicht partijen bij toelating en toepassing instrumenten voor kwaliteitsborging
Bron: Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3

In figuur 10 is het bouwproces weergegeven waarin een overzicht is gegeven van de rollen van de vergunninghouder, het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger.



Figuur 10: Overzicht partijen in het bouwproces
Bron: Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3

4.3.3 Fasering implementatie wetsvoorstel

Doordat de invoering van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging nogal ingrijpend is en de verschillende actoren voldoende voorbereidingstijd nodig hebben, zal de wet gefaseerd in werking treden (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Als eerste wordt gestart met de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging voor de eenvoudige bouwwerken die behoren tot Gevolgklasse 1. Daarbij treden direct ook de aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek en het stelsel voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken in werking noch technische toetsing door de private markt. De implementatie van deze fase is niet eerder beoogd dan 1 januari 2019, zoals door de minister op 4 juli 2017 is toegezegd aan de Eerste Kamer (2017a). Op het moment van schrijven van dit onderzoek loopt het politieke proces nog en is nog niet duidelijk op welke wijze het wetsvoorstel alsnog ter stemming wordt gebracht (Ollongren, 2018) als daarmee wanneer de wetswijzigingen ingevoerd zullen worden. Na implementatie van Gevolgklasse 1 vindt binnen drie jaar een evaluatie plaats. Aan hand hiervan wordt bekeken op welke wijze en wanneer de overige gevolgklassen onder het stelsel zullen worden gebracht.

5. Systeemtoezicht in de bouwsector

“Hele goede kwaliteitsborging is natuurlijk die verjaardagsborrel”
quote van een respondent binnen dit onderzoek.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn per conditie voor systeemtoezicht de bevindingen vanuit het bureauonderzoek en de interviews beschreven. In hoofdstuk 6 is per kernconcept van systeemtoezicht beschreven wat er uit de bevindingen naar voren is gekomen en op welke wijze de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bijdraagt aan de condities voor systeemtoezicht.

5.2 Definitie van systeemtoezicht

Door alle respondenten is systeemtoezicht gedefinieerd als toezicht op het functioneren van een systeem. Daarmee wordt verstaan dat er “controle plaatsvindt op controle” (respondent TO). Ofwel “niet zo zeer toezicht op de uitvoerende persoon, maar op hoe hij zelf kwaliteit borgt” (respondent TO). Met functioneren van een systeem wordt bedoeld of het systeem ook wel in de praktijk de resultaten oplevert die beoogd worden binnen het systeem. Het systeem bestaat uit een set met vaste afspraken, protocollen en methodieken. De set afspraken kan volgens de respondenten gezien worden als de kwaliteitsnorm waaraan voldaan dient te worden. De protocollen en methodieken moeten gezien worden als op welke wijze geborgd wordt dat voldaan wordt aan de kwaliteitsnorm. Daarbij is door een enkele respondenten (instrumentaanbieders) nadrukkelijk benoemd dat binnen het systeem alle actoren ook hun aansprakelijkheid nemen om de beoogde resultaten te behalen. Ofwel met systeemtoezicht “zie je niet zo zeer toe op het resultaat als wel op de manier van tot stand komen van het resultaat en in hoeverre dat overeenstemt met datgene wat iemand doet. Eigenlijk is het toezien of iemand doet wat hij zegt en zegt wat hij doet” (respondent TO). Daarbij is door diverse respondenten (instrumentaanbieders) aangegeven dat systeemtoezicht niet alleen maar een administratieve controle is door bijvoorbeeld alleen maar “vinkjes zetten” (respondent IA). Ofwel “systeemtoezicht op zich garandeert nog niets over de kwaliteit die uiteindelijk wordt geleverd” (respondent IA). Inhoudelijke controles – in de vorm van reality checks – zijn volgens enkele respondenten (instrumentaanbieders) ook noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het systeemtoezicht voldoende waarborgen biedt.

De verwachtingen van systeemtoezicht lopen uiteen. Een van de respondenten (instrumentaanbieder) verwacht in eerste instantie niet veel van systeemtoezicht als het gaat om het behalen van het doel: een betere bouwkwiteit. Systeemtoezicht ziet vooral toe dat volgens vaste protocollen en methodieken wordt gewerkt. Echter, dit zegt nog niks over de kwaliteit van het product volgens de respondent. Ofwel “je kan gecontroleerde rommel maken” (respondent IA). Twee andere respondent (instrumentaanbieders) verwachten dat systeemtoezicht wel een positief resultaat zal hebben op de bouwkwiteit. Daaraan is wel gekoppeld dat het principe van systeemtoezicht veel meer managementinformatie oplevert voor de ondernemer waarmee hij ook meer kan sturen op uiteindelijk de kwaliteit en het verminderen van faalkosten. Met andere woorden als het systeem ook nadrukkelijk gekoppeld is aan een interne borging en kwaliteitsnorm kan dit volgens de respondenten uiteindelijk gaan leiden tot een betere bouwkwiteit. Dit strookt ook met de verwachting van de overige respondenten (toezichthouder, kwaliteitsborger en bouwers) die verwachten dat partijen meer aan interne borging gaan doen en zich (gaan) houden aan gemaakte afspraken. Dat leidt tot “een gezonde

professionele branche met minder toezicht. Want uiteindelijk is dat waar het om draait: meer eigen initiatief en kwaliteitsborging” (Respondent B).

5.3 Zelfregulering

5.3.1 Externaliseren van risico's

Alle respondenten geven eensluidend aan dat binnen de bouwsector legio mogelijkheden zijn om de negatieve effecten van een risico te verleggen naar andere partijen. Volgens enkele respondenten (toezichthouder en instrumentaanbieders) is dit mede te wijten aan het grote verschil tussen het aannemingsrecht en consumentenrecht. Daarin is ‘afschuiven’ al vaak geregeld, doordat “de aansprakelijkheid niet op je kan worden gelegd” (respondent TO). Daarbij is het ook zo geregeld dat er geen stimulans is voor opdrachtgevers om toezicht te houden tijdens het bouwen. Wanneer toezicht wordt gehouden en er wordt iets over het hoofd gezien dan kan je daar als opdrachtgever ook voor aansprakelijk worden gesteld (respondent TO).

Wanneer specifiek ingegaan wordt op de woningbouw blijkt dat ongeveer 85% van de nieuwbouw woningen valt onder de waarborg- en garantiefondsen (Koning e.a., 2016, p. 17). Op basis van nieuwbouwcijfers¹⁵ van het CBS (2018) blijkt dat ongeveer 67% van alle bouwplannen binnen de burger- en utiliteitsbouw vallen onder de waarborg- en garantiefondsen. Door de waarborg- en garantiefondsen wordt ook toezicht gehouden. Doordat toezicht wordt gehouden door zowel deze instellingen en het bevoegd gezag nemen bouwende partijen geen verantwoordelijkheid en leunen zij op dit toezicht (zie Box 5.1). Dit blijkt ook uit de evaluatierapporten van de proefprojecten. In subparagraaf 5.3.4 is hierop nader ingegaan.

BOX 5.1: KWALITEITSBORGING ONDER WAARBORG- EN GARANTIEFONDSEN

De gemeente is ondanks haar toezichthoudende- en borgende rol tijdens de bouw niet aansprakelijk voor gebreken of fouten die ontstaan. Naast dat gemeenten toezicht houden en de kwaliteit borgen, doen waarborg- en garantiefondsen dit ook (voornamelijk voor de nieuwbouwkooop). ... Zo proberen zij met toezicht op bouwers en projecten, de risico's op faillissementen van bouwers en verborgen gebreken voor de bouwconsumenten te beperken. Het verschil tussen de kwaliteitsborging van waarborg- en garantiefondsen en gemeenten is dat waarborg- en garantiefondsen breder borgen. Zo wordt er niet alleen naar de technische kwaliteit gekeken, maar dient er ook goed en deugdelijk werk geleverd te worden. Tijdens de bouw leunen beide partijen in toezicht en borging op elkaars expertise.

Bron: MKBA (Koning e.a., 2016, p. 18)

Naast de waarborg- en garantiefondsen zijn ook tal van verzekeringen in de bouwsector aanwezig. Dit kunnen zowel verzekeringen zijn voor consumenten, waarbij uitgegaan kan worden van het principe van de waarborg- en garantiefondsen. Daarnaast zijn er ook specifieke verzekeringen voor de bouwende partijen, zoals de CAR-verzekering¹⁶. Volgens een van de respondent heeft deze verzekering ook wel de bijnaam: “brevet om het niet goed te doen” (respondent KB). Daarbij spreekt de respondent ook zijn verbazing uit aangezien in de bouwsector ieder constructie-onderdeel een tolerantie mag hebben. Ofwel ieder constructie-onderdeel mag in de basis al afwijken. “Zie dat allemaal maar eens in elkaar te schroeven. Vind je het gek dat die aannemer het dan ook afschuift” (respondent KB).

¹⁵ Gebaseerd op het aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning over het jaar 2017.

¹⁶ Construction Allrisk verzekering.

5.3.2 Afstand tussen risiconemer en risico effecten

Het voorkomen van risico's is door alle respondenten gekwantificeerd als economisch belang. "Er is een direct belang bij het voorkomen van risico's, dan wel het afschuiven van het risico. Hiermee zijn de herstellkosten voor een andere partij" (respondent IA). Het toepassen van alleen systeemtoezicht "brengt geen verandering in bouwpraktijk en -cultuur, tenzij aansprakelijkheden anders geregeld worden en opdrachtgever of aannemer dit financieel voelen" (Gemeente Den Haag, 2013, p. 5).

Volgens het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) is reputatie van ondergeschikte belang. Reputatie is wel iets waar bedrijven mee bezig zijn, "zeker ten tijde van de crisis" (respondent IA), maar het economische belang voert de boventoon. Hoewel volgens enkele respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en bouwer) bij regionaal georiënteerde bouwbedrijven reputatie wel van groot belang is. "Als je een middelgroot bedrijf hebt en je maakt twee keer een fout, dan weet de hele regio dat. En dat merk je dan in je orderportefeuille. Daarom zie je ook dat die bedrijven anders te werk gaan en problemen ook oplossen" (toezichthouder). Dit effect speelt nog sterker bij de kleinere aannemer die heel dicht bij de klant staan. "Als zij hun aansprakelijkheid niet nakomen, dan zullen ze toch aangesproken worden bij de voetbalvereniging. Dat is een heel andere situatie dan bij een woningbouwproject waar vaak een kopersbegeleider, projectbegeleider en bedrijfsleider allemaal tussen zitten. Dan is die afstand veel groter" (respondent B).

5.3.3 Ketenaafhankelijkheid

Volgens alle respondenten zijn er vele vormen van samenwerkingsverbanden binnen de bouwsector. Volgens een van de respondenten is er "alleen maar samenwerking, want er is geen gebouw dat overeind blijft staan zonder samenwerking. Je brengt niets tot stand zonder samenwerking" (respondent B). "Partijen in de bouwketen werken van initiatief tot oplevering nauw samen. Een belangrijk voordeel van deze werkvorm is dat ketenpartners hun technologie, leveringen en productieprocessen optimaal op elkaar kunnen afstemmen. Dit levert minder afstemmingsverlies en minder faalkosten op" (Ankersmit, 2013, p. 18). Deze trend wordt door verschillende respondenten (bouwers en instrumentaanbieders) ook waargenomen waarbij de aannemer en onderaannemer elkaar steeds meer opzoeken. Hiermee ontstaan geïntegreerde samenwerkingsvormen die ook wel 'co-workshops' worden genoemd. Met deze geïntegreerde samenwerkingsvorm kunnen beide partijen elkaar ondersteunen in de hoeveelheid werk. "Men heeft elkaar gevonden in de crisis en je ziet nu ook al in het product dat als je goed samenwerkt kan dat heel erg efficiënt zijn en ook een financieel gewin opleveren. ... Dus op dat niveau zie je wel veel meer samenwerking en ook veel meer binding om samen iets te gaan doen" (respondent IA).

Een ander beeld dat door verschillende respondenten (toezichthouder en kwaliteitsborger) wordt geschetst is dat in de traditionele bouw weinig loyaliteit kent tussen aannemers en onderaannemers (zie Box 5.2). De samenwerking is alleen gericht op het betreffende project waarin wordt samengewerkt. Door een van de respondenten (toezichthouder) wordt dit ook wel vergeleken met een 'adhocratie', waarbij partijen tijdelijk binnen een project samenwerken. "Je kunt fantastisch hebben samengewerkt met iemand, maar als het om een nieuwe klus gaat zal de gemiddelde aannemer gewoon weer kijken wie de goedkoopste is. Ook al heb je 100 jaar met iemand goed samengewerkt. Je neemt gewoon de goedkoopste en laat de andere gewoon weer vallen als een baksteen" (respondent TO). Ofwel "als je goed je best doet heb je niet de zekerheid dat je de volgende

keer weer het werk mag doen” (respondent TO). Binnen het huidige stelsel zijn volgens de betreffende respondenten onvoldoende prikkels aanwezig om een langdurige samenwerkingsvorm aan te gaan. Hierdoor ontstaan voornamelijk per project vrijblijvende samenwerkingsvormen. Veel van de samenwerkingsvormen zijn ingestoken om aan risicospreiding te doen, zoals dat ook al is waargenomen in de voorgaande twee condities. “Hoewel je tegenwoordig ook wel ziet dat op basis van kennis een partner wordt gekozen. ... Misschien dat in de toekomst ook wel op basis van kwaliteit samenwerking gezocht kan worden met partijen. ... Maar zover zie ik het nog niet komen” (respondent IA).

BOX 5.2: INKOOPGEDRAG IN PLAATS VAN SAMENWERKING

Ballast Nedam heeft al eens onderzoeken laten doen naar wat het effect is wat de winst is van inkopen op het totale projectresultaat en dat is nul. Met andere woorden hoe goedkoper je inkoopt hoe duurder de uitvoering wordt, want je gaat gewoon problemen doorschuiven naar de uitvoering. En dan moet je gaan improviseren en improviseren is altijd duurder. Als je niet een stukadoor van tevoren hebt vastgelegd en je moet die week van tevoren nog gaan bellen dan gaat de prijs omhoog, want die moet afwegingen maken. Misschien zit hij al vol. Je hebt dan gewoon minder keus. Met dat soort mechanismen zit de bouw natuurlijk ook vol. Inkoopgedrag in plaats van samenwerking.

Bron: Respondent B

“In de bouwsector is al lange tijd sprake van hoge prijsdruk en lage marges. Door sommige partijen wordt erop gewezen dat deze hoge prijsdruk en lage marges laten zien dat er sprake is van veel concurrentie in de bouw” (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 7). Volgens verschillende respondenten (instrumentaanbieders en kwaliteitsborger) is in de bouwsector weinig onderscheidend vermogen aanwezig. “Concurrentie zit ‘m altijd in de laatste pagina van een offerte” (respondent KB). Ofwel het onderscheid wordt gemaakt door degene die het laagst inschrijft. Door een van de respondenten wordt dit ook wel bestempeld als “degene die de grootste rekenfout maakt” (respondent TO) en erop hoopt met meerwerk alsnog een positief financieel resultaat te boeken. Volgens diverse respondenten (toezichthouder en instrumentaanbieders) kan een opdrachtgever ook moeilijk op kwaliteit selecteren (hier is in subparagraaf 5.4.3 nader op ingegaan). “Wanneer je de kwaliteit niet kan beoordelen dan kun je bijvoorbeeld zeggen dan neem ik maar de duurste. Maar ook als je de duurste neemt kun je de kwaliteit nog steeds niet beoordelen. ... Dus ik kan wel een hogere prijs betalen, maar ik heb geen enkele garantie dat er een hogere kwaliteit tegenover staat” (respondent TO). Door een van de respondenten (bouwer) is het beeld over het onderscheidend vermogen op prijs genuanceerd. “Verschil tussen grote en kleine aannemers is dat grote aannemers een ander verdienmodel hebben en dat zij afrekenen op prijs. Kleine aannemers rekenen zowel af op prijs als op kwaliteit en de aantoonbaarheid daarvan. Daar onderscheidt een kleine aannemer zich mee ten opzichte van zijn concurrent” (respondent B).

Over het algemeen kan volgens de respondenten gesteld worden dat de concurrentie in de bouwsector scherp is. Dit is met name op het moment van inschrijving van een bouwplan. Wanneer het contract eenmaal is gesloten tussen de aannemer en projectontwikkelaar is de concurrentie geheel verdwenen en ontstaat er een soort van monopolie voor de aannemer. “Jij hebt het contract binnengehaald, dus jij bent degene die het gaat uitvoeren. En dan zitten er allerlei financiële prikkels in om concessies aan de kwaliteit te doen ten koste van een eigenaar of gebruiker die dat toch allemaal niet kan beoordelen” (respondent TO).

Met de aantrekkende economie ontstaat er een groot personeelstekort in de bouw (Doodeman, 2018; NOS, 2018). Ook hierdoor ontstaat er concurrentie volgens een van de respondenten (bouwer). “Als je ziet hoe makkelijk ook sommige partijen gewoon weglopen van hun werk als ze bij een ander meer kunnen verdienen” (respondent B). Dat zegt zowel iets over de concurrentie als over op welke wijze de bouwsector is georganiseerd. Volgens diverse respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) is op sectorniveau weinig organisatiekracht aanwezig. Door de betreffende respondenten is aangegeven dat er veelvuldig over wordt gesproken, maar het komt niet van de grond. “Blijkbaar zijn de prikkels om het niet te doen groter dan om het wel te doen” (respondent TO). Mogelijke verklaring hiervoor kan volgens een respondent zijn “de grote diversiteit aan bouwbedrijven die zo allemaal hun verschillende belangen hebben” (respondent IA). Volgens de respondenten, als in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, wordt dit nog eens extra onderstreept door de versnippering van de bouwsector. De bouwsector wordt vertegenwoordigd door tal van brancheorganisaties. “Deze zouden veel meer één moeten zijn, maar hebben vaak tegenstrijdige belangen” (respondent IA). Een van de respondenten (bouwer) geeft aan dat er “een tijd is geweest dat het maatschappelijk organiseren ook een soort maatschappelijke verantwoording was, dat deed je gewoon. Iedereen was gewoon lid van een brancheorganisatie. Tegenwoordig wordt veel meer gekeken naar wat levert het mij op en wat kost het. Als je geen toegevoegde waarde levert als brancheorganisatie dan heb je ook geen bestaansrecht meer. Dat betekent ook dat de maatschappelijke binding tussen lid en organisatie gewoon veel minder is en ook veel zakelijker is geworden” (respondent B).

5.3.4 Complexiteit van de markt

Zoals in de voorgaande subparagrafen aangegeven blijkt de bouwsector totaal versnipperd te zijn. “Er zijn zoveel partijen, iedereen doet iets. ... Er is totaal geen overzicht over de samenhang tussen wat je zelf doet en hetgeen andere partijen doen” (respondent TO). Door de versnippering “moet iedereen voortborduren op de situatie die achtergelaten is door de voorganger. Je alleen al dat beseffen zou mogelijkwijs ... kunnen leiden tot: hé, ik moet wel mijn werk goed doen, want er komt hierna iemand anders. Wat je ziet is dat klussen aangenomen worden door een bedrijf en gezien het feit dat hij verschrikkelijk is uitgemolken en uitgespeeld het bedrijf tijdens de uitvoering alleen nog maar met zo goedkoop mogelijk mensen met zo min mogelijk besef van waar we het over hebben aan de slag gaat. Ze gaan we gewoon aan de gang, zonder vast te stellen dat het werk dat door de voorganger is geleverd niet deugt” (respondent IA). Zie ook Box 5.3.

BOX 5.3: VOORBEELD VAN DE CULTUUR IN DE BOUW

In de ruwbouw ligt een houten kozijn op de grond en midden door het kozijn loopt een ventilatiepijp. En dan denk je wat moet die installateur gedacht hebben toen hij deze pijp heeft aangebracht? Hij heeft gedacht mijn taak is om deze ventilatiepijp hier door de vloer te zetten. In dit geval vraag ik me dan af zou die installateur zich afvragen of die timmerman de volgende dag zijn kozijn door de midden gaat zagen om hem los te krijgen? Het is echt te gek voor woorden.

Bron: Respondent TO

Door de betrokkenheid van veel partijen wordt volgens het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) aangegeven dat het bouwproces complex is. Door de verwevenheid van partijen is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is. “Vaak heb je een hoofdaannemer met een onderaannemer en een directielevering en een onderaannemer met een onderaannemer, omdat die leveranciers heeft die processen zelf installeren en dat soort zaken dus. Het loopt heel erg door elkaar heen” (respondent IA). Door een van de respondenten (respondent TO) is aangegeven dat de versnippering ook positief geframed kan worden: er heeft specialisatie in de bouw plaatsgevonden. “Je ziet een vrij traditioneel proces van aanbesteding en onder aanbesteding in combinatie van specialisatie van die onderaannemers. Ze worden aangestuurd alsof ze gewoon handjes zijn, maar ondertussen zijn het gewoon specialisten ... Maar de hele structuur is daar niet in meegegaan. Dus wat mist in de bouwkolom is de specialisatie op het proces. Dus de sturing van het proces” (respondent TO).

Waar het gaat om de complexiteit van de bouwsector dan wel van het product wordt door verschillende respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger) oud-hoogleraar Hennes de Ridder aangehaald. Volgens hem overheersen er krachten die er voor zorgen dat de bouwsector ambachtelijk blijft (Doodeman, 2017). “Elk bouwwerk is uniek, met een unieke klant, met een unieke verzameling stakeholders, op een uniek stukje grond, ambachtelijk gemaakt wordt door een unieke verzameling onderaannemers” (Doodeman, 2017). Echter, door het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) is aangegeven dat het bouwwerk en zeker in de woningbouw niet meer op ambachtelijke wijze wordt gebouwd. In de woningbouw is vandaag de dag veel gestandaardiseerd. Volgens een enkele respondent (toezichthouder) kan die standaardisatie nog verder worden doorontwikkeld. Toch geeft het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) aan dat het bouwen van een bouwwerk complex is “door de veelheid van materiaal, veelheid van partijen die hierbij betrokken zijn, door de veelheid aan regels die er zijn en niet alleen het Bouwbesluit, maar ook alle regels eromheen” (respondent B).

Door de vele partijen die aanwezig zijn bij het bouwen van bijvoorbeeld een woning is er volgens verschillende respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger) ook verwarring over wie de klant is. Bij het merendeel van alle nieuwbouwwoningen is een ontwikkelende bouwer dan wel een projectontwikkelaar bij betrokken. Vanuit het perspectief van de bouwer kan “deze gezien worden als de klant. Tamelijk laat in het proces komt er een twee klant bij, de consument. En daar wordt ook grof geld aan verdiend met meer- en minderwerk. Het eind effect is dat de perceptie van kwaliteit die oorspronkelijk door de initiërende opdrachtgever [de ontwikkelaar] is ingegeven helemaal niet de perceptie van kwaliteit hoeft te zijn van de uiteindelijke gebruiker ... Dat kan helemaal een complete mismatch zijn. Dat maakt het wel heel complex” (respondent IA). Aansluitend daarop is de klant volgens verschillende respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger) vaak helemaal niet in staat om de kwaliteit te beoordelen omdat hij de kennis mist. Daarnaast kan in vele gevallen ook de kwaliteit niet beoordeeld worden, omdat “een heel groot deel van de dingen niet meer zichtbaar is” (respondent TO).

Dat er geen eenduidigheid is over wie de klant is blijkt ook uit “de koop-aannemingsovereenkomst, waarbij je denkt van iemand [de ontwikkelaar] wat te kopen en dan blijkt het niet zo te zijn, omdat je dan door de ontwikkelaar meteen aan een aannemer gebonden bent” (respondent TO). Volgens verschillende respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger) is het voor

consumenten ook vaak ingewikkeld bij welke partij ze nu moeten aankloppen als zij een gebrek aan hun woning hebben geconstateerd. En als dan bij een partij wordt aangeklopt geven de respondenten aan dat direct doorverwezen wordt naar een andere partij (zie ook subparagraaf 5.3.1 en 5.3.2). Het afschuiven van problemen en risico's gebeurt volgens verschillende respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) op alle niveaus. "Dat is niet uniek voor de bouw. Op een moment dat iemand een opdracht geeft aan een ander, dan schuift hij ook alle risico's van zich af. In de bouw is het buitengewoon gebruikelijk dat opdrachtgevers heel veel risico's bij opdrachtnemers leggen. En eigenlijk als je de totale bouw bekijkt gebeurt dat nog het meest in de B&U-sector en al iets minder in de infrasector" (respondent B).

BOX 5.4: AFSCHUIVEN

Afschuiven dat is evident nu een issue in de bouw zou ik zeggen. De wijze waarop de markt gestructureerd is in Nederland is zeer gefragmenteerd. Er worden zeer veel partijen ingeschakeld om minuscule kleine deeltjes van een bouwwerk te realiseren. En op het moment dat als er iets mee mis is wordt dit direct doorvertaald naar degene die het bouwwerk realiseert. Uiteindelijk de hoofdaannemer ... maar misschien wel drie lagen onder hem ... Dit leidt heel duidelijk tot het gedrag: ik doe mijn werk zoals ik denk dat het moet, ik heb geen enkel zicht op en ik wil ook geen betrokkenheid hebben met hoe mijn werk invloed heeft op mensen die na mij aan de slag gaan. Nee, ik heb voor deze opdracht deze lage hoeveelheid geld en ik moet het zien te realiseren. Dit leidt tot een cultuur van zoveel mogelijk zien af te schuiven en zo min mogelijk verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op je te nemen. Dus er is dringend behoefte aan een systeem waarbij dat evident duidelijker bij een partij daadwerkelijk komt te liggen. De verantwoordelijkheid voor de gerealiseerde kwaliteit is nu wel degelijk een issue.

Bron: Respondent IA

In Box 5.4 is door de respondent aangegeven "de verantwoordelijkheid voor de gerealiseerde kwaliteit is nu wel degelijk een issue" (respondent IA). Met andere woorden er wordt door partijen weinig tot geen verantwoordelijkheid genomen, wat door verschillende respondenten (toezichthouder, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger) ook is aangegeven. Dit blijkt ook uit de evaluatierapporten van de proefprojecten, "te vaak is tijdens de pilot vastgesteld dat opdrachtgever en aannemer zich te weinig bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheden" (Gemeente Den Haag, 2013, p. 11). Dit blijkt eveneens ook in de pilot die in Eindhoven is gehouden. "Het bouwbedrijf had in eerste instantie grote bezwaren dat eventueel de opdrachtgever, of de toekomstige kopers van de appartementen inzicht konden krijgen in eventueel gemaakte (en herstelde) fouten tijdens de uitvoering" (Ankersmit, 2013, p. 23). Ook in het onderzoek van OTB wordt bevestigd dat partijen nog weinig tot geen verantwoordelijkheid nemen voor de te realiseren kwaliteit. "De gemeente Delft verwacht dat als het nieuwe stelsel eenmaal van kracht is, het kwaliteitsbewustzijn bij projectontwikkelaars en bouwers 'gedwongen' gaat toenemen" (Meijer, 2017, p. 24). "Op dit moment is het toch vaak het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht dat in de praktijk veel van de verantwoordelijkheid op zich neemt" (Meijer, 2017, p. 58). Dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen is door de respondenten te wijten aan dat binnen de bouwsector tal van mogelijkheden zijn van afschuiven (zie ook subparagraaf 5.3.1 en 5.3.2). Daarnaast leunen bouwers op het toezicht van het bevoegd gezag dan wel verschuilen zij zich hierachter (Nieman, Van Egmond, & Van Leeuwen, 2014a). Binnen het huidige stelsel van bouwtoezicht wordt door het bevoegd gezag het bouwplan getoetst aan de bouwtechnische voorschriften. Blijkt dat het bevoegd gezag toch een fout over het hoofd heeft gezien, dan "zegt de

bouwer rustig jullie hebben het goedgekeurd, dus het is goed. Terwijl natuurlijk de gemeente helemaal niet gaat over of het juist is” (respondent KB).

Over het open en transparant communiceren over het eigen functioneren dan wel falen is door verschillende respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) aangegeven dat bouwers erg intern gericht zijn. “Bouwbedrijven zijn het niet gewend om openlijk te communiceren over hun functioneren dan wel falen. En intern moet je lezen als binnen het bouwbedrijf en zelfs binnen het project. Dus iedereen is heel erg intern gericht en daardoor zullen ze er weinig van leren en zal je faalkosten dus ook weinig naar buiten brengen” (respondent IA). “Zodra je met iets naar buiten komt zeg maar, dan heeft een andere partij weer een haakje om jouw pootje te haken” (respondent B). Door enkele respondenten (instrumentaanbieder en bouwer) wordt dit ook wel benoemd als “er heerst een afrekencultuur” (respondent B). Dit blijkt ook wel uit dat “binnen een bouwbedrijf ook tussen projecten onderling tussen projectmanagers en de aannemer een cultuur is van wijzen en fout doen. Terwijl het in z’n algemeenheid op het bedrijf betrekking heeft, maar het wordt heel erg op de persoon gedaan, dus het wordt heel erg teruggebracht naar partijen of naar de persoon toe of naar bedrijf toe. En als je dan aan risicospreiding doet, dan helpt dat niet om erg om open iets neer te leggen” (respondent IA).

De bouwsector staat volgens een respondent (toezichthouder) ook bekend om zijn discussies over werkbare dagen en overschrijding van de bouwtijd. Door verschillende respondenten (toezichthouder) is aangegeven dat de boetes voor overschrijding van de bouwtijd te hoog zijn en een negatieve prikkel zijn voor kwaliteit. “En vaak is de negatieve prikkel nog zo dat de sanctie voor te laat opleveren veel groter is dan het risico om dezelfde hoeveelheid geld kwijt te zijn als ik nu de fout herstel, waardoor ik een tijdje later pas kan opleveren. Dus ik gok er dan maar op dat het niet gevonden wordt. De kans is heel erg groot dat als je het niet goed doet dat er uiteindelijk niks van gezegd wordt. En als er wel wat van gezegd wordt dat je het een beetje bij lapt” (respondent TO).

5.4 Kwaliteitsborgingsysteem

5.4.1 Afbakening en reikwijdte (scope)

Volgens alle respondenten omvat het interne borgingssysteem het totale proces waarvoor diegene verantwoordelijk is. Kijkend naar de hoofdaannemer dan betekent dit dat het gaat om het complete bouwwerk dat als scope aangemerkt wordt door de respondenten. “Wordt enkel en alleen naar het eigen proces gekeken, dan faalt het systeem” (respondent IA). Het systeem moet dan ook alle onderlinge afhankelijkheden bevatten volgens de respondenten. Terugkomend op ketenafhankelijkheid: “je keten die is natuurlijk zo zwak als het zwakste radertje in het systeem. Dus als jij een kwaliteitszorgsysteem hebt dan zal je tenminste moeten verifiëren dat de mate van betrouwbaarheid van je eigen systeem en van degene die jij inhuurt eenzelfde mate van betrouwbaarheid in hun systeem hebben zitten en anders moet je daar zelf voor zorgen” (respondent TO). Door verschillende respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) is dan ook aangegeven om met vaste partijen te werken en het aantal onderaannemers te minimaliseren. “Op die manier is coördinatie van het project eenvoudiger en is iedereen beter op de hoogte van gemaakte afspraken” (Nieman, 2016, p. 14).

Op basis van het bureauonderzoek en de gehouden interviews kan worden samengevat dat de reikwijdte van het borgingssysteem ten minste gelijk moet zijn aan het ISO 9001 kwaliteitsmanagementsysteem en een beschrijving moet geven van ten minste de volgende onderdelen:

- Activiteiten;
- Proceseigenaar;
- Input/output;
- Interactie (keten)partners;
- Hulpmiddelen, methoden, materiaal;
- Risico's.

In het bureauonderzoek komt naar voren dat binnen het 'systeem' duidelijke voorwaarden gesteld moeten worden aan het hebben van een informatiesysteem. Wanneer alle ketenpartners over hetzelfde informatiesysteem beschikken is er minder afstemmingsverlies en zijn alle partijen op de hoogte van de gemaakte afspraken. Wanneer de opdrachtgever ook in dit informatiesysteem deelneemt heeft hij de mogelijkheid om eventueel in te grijpen in het bouwproces (Ligthart, 2018). Ditzelfde principe geldt ook voor de toezichthouder (Gemeente Den Haag, 2013).

Uit het bureauonderzoek en de gehouden interviews blijkt dat het toepassingsgebied van het interne borgingssysteem ten minste de naleving van wet- en regelgeving omvat. Daarnaast blijkt dat ook klanttevredenheid – 'goed en deugdelijk werk' – en risicobeheersing – om hoge herstel- en faalkosten te voorkomen – onderdeel uit moeten maken van het toepassingsgebied van het interne borgingssysteem (zie ook Box 5.5).

BOX 5.5: TOEPASSINGSGBIED INSTRUMENTEN KWALITEITSBORGING VOOR HET BOUWEN

De private kwaliteitsborger ziet er tijdens de bouw op toe dat de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit worden nageleefd. Naar verwachting zullen de instrumenten breder toetsen dan alleen de bouwtechnische voorschriften. Ook zal er getoetst worden of het werk goed en deugdelijk is uitgevoerd en of bijvoorbeeld de energieprestaties ook daadwerkelijk worden behaald. Private kwaliteitsborgers zullen dus breder toetsen dan gemeenten nu doen, omdat ze niet het risico willen lopen verantwoordelijk te kunnen worden gesteld voor gebreken als gevolg van onvoldoende toezicht. De extra inspanning van kwaliteitsborgers moet ook worden gezien in het licht van de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer na oplevering van het bouwwerk. Kwaliteitsborging wordt zo meer dan nu een middel om de kwaliteit van bouwwerken te vergroten, faalkosten te verminderen, en een bewijsmiddel om de deugdelijkheid van het bouwwerk aan te tonen en hiermee later juridische claims en daarmee samenhangende kosten te vermijden.

Bron: MKBA (Koning e.a., 2016, p. 20)

5.4.2 Gezaghebbende interne borging

Uit de evaluatierapporten van de proefprojecten kan afgeleid worden dat interne kwaliteitsborging nog geen vanzelfsprekendheid is (Ligthart, 2016; Overeem, 2016). Daarbij "hebben de bouwers een lichte voorkeur voor toetsing en toezicht door een [externe] kwaliteitsborger. Een kwaliteitsborger zit volgens hen wat meer bovenop het bouwproces en de bouwer moet de kwaliteitsborger meer bewijslast leveren dat er gebouwd wordt volgens de eisen" (Meijer, 2017, p. 25; SKW Certificatie, 2015), wat ook al beschreven is in subparagraaf 5.3.4. "Tegelijkertijd is het een illusie om een

aannemer te laten zeggen dat hij met kwaliteitsborging beter bouwt. ... Toch lijkt uit de pilot wel naar voren te komen dat de bouwer en zijn medewerkers zich bewuster zijn van hun invloed op en hun verantwoordelijkheid voor het resultaat. De toezichthouders merken op dat het aantal geconstateerde afwijkingen in de loop van het project afnam. Bovendien valt hen op dat de bouwers minder 'leunen' op het toezicht en meer zelf het initiatief nemen om controles op hun eigen werk uit te voeren. De toezichthouders voegen daaraan toe dat bouwbedrijven die bouwkwiteit 'in hun DNA' hebben sneller en effectiever leren dan andere bedrijven" (Ligthart, 2018, p. 9).

Uit de proefprojecten komt naar voren wat het belang is van zelfcontrole en daarover te rapporteren. Op basis hiervan wordt inzichtelijk wat de aangrijpingspunten zijn voor extern toezicht (Gemeente Den Haag, 2013). "En zo zit het wetsvoorstel ook in elkaar ... we hebben veel gedacht in de juiste prikkels neerleggen en dan kom ik weer bij zelfsturing ... hoe stimuleer je, hoe leg je de prikkels zo dat partijen als van nature zelf gaan ... gestimuleerd worden om het juiste gedrag te vertonen en dan uiteindelijk is toezicht een soort van sluitstuk wat je nodig hebt, omdat je niet moet verwachten dat daar alle heil en zege vandaan komt" (respondent TO).

Voor de aanwezigheid van een intern borgingssysteem is door de respondenten (instrumentaanbieders en bouwers) aangegeven dat de omvang van organisatie er niet zo zeer toe doet. Ook bij middelgrote onderneming moet niet gedacht worden dat "een systeem als in een staand systeem of een documentenstructuur of een procesbeschrijving à la ISO 9001 ... Meestal is het er niet" (respondent B). "Ik denk wel dat wanneer de wet er is grote bedrijven makkelijker die omslag kunnen implementeren in hun eigen bedrijfsvoering. De kleinere bedrijven zullen er veel meer moeite mee hebben. Dat betekent dat een deel van de kleine bedrijven het misschien helemaal niet gaat redden. Er zit een kostenaspect aan verbonden, maar ook zeker organisatorisch gaan ze het niet redden" (respondent IA). Een van de respondenten (instrumentaanbieder) geeft aan dat het vooral de taak is van de brancheorganisatie om kleinere ondernemingen te faciliteren in het opzetten van een intern borgingssysteem.

Voor een goed intern borgingssysteem "zal je een onafhankelijke organisatie moeten hebben of een onafhankelijk iemand binnen je organisatie, een kwaliteitsmanager, die uiteindelijk een oordeel velt, maar ook beleid maakt. Dat heb je ook nodig. Je wil die herstel cirkels maken die je proces verbeteren" (respondent IA). "In systeemdenken is dat een absolute eis ... Irritante mannetjes" (respondent IA). "Hij zal tot op zekere mate in een project moeten ingrijpen. Dus hij staat eigenlijk boven het projectmanagement min of meer. Wel in directe contact met zijn directie. Ik kan me voorstellen dat je niet zomaar een werk kan stilleggen. Maar als er ernstige calamiteiten zijn dan zal er zeker in overleg met de directie in een projectorganisatie moeten worden ingegrepen" (respondent IA). Dit betekent dat de kwaliteitsmanager vergaande mandaat moet hebben en gesteund moet worden door zijn directie (Gieskens, 2017). Door een van de respondenten (bouwer) is aangegeven "ik zie gewoon een structurele fout in organisaties dat de kwaliteitsmanager niks managet, want hij is staffunctionaris en die uitvoerder geconfronteerd wordt met een opmerking van een kwaliteitsmanager die vervolgens zegt bekijk het maar. Ik moet morgen storten ... ik ga gewoon door. En die kwaliteitsmanager heeft niks, dus kan hooguit naar de directie stappen. En de directie zal de uitvoerder steunen" (respondent B).

Een van de respondenten (bouwer) geeft aan dat kwaliteitsborging veel meer op het operationele niveau moet liggen dan alleen bij een aparte kwaliteitsmanager met een bepaald mandaat. Die kwaliteitsmanager is dan veel meer een interne adviseur volgens de respondent. Uitvoerende personen zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen werk en bepalen of ze het goed gedaan hebben en dat doet niet de kwaliteitsmanager (Meijer, 2017). “Dan zou je het leren ook niet goed kunnen borgen” (respondent B).

Vanuit het bureauonderzoek en de interviews komt naar voren dat door te werken met een intern borgingssysteem waarbij uitgegaan wordt van zelfcontrole steeds meer bewustwording ontstaat. Door de verschillende respondenten (instrumentaanbieders) – die een instrument voor kwaliteitsborging ontwikkelen – is ook aangegeven dat bewustwording een van de uitgangspunten is (zie Box 5.6). De respondenten geven daarbij aan dat hierdoor ook een leercirkel bij de bouwer ontstaat. “De komende vijf jaar zal dat zeker een leercurve zijn en dan ontstaat er iets van een soort standaard controle door de externe borger ... Een soort van stabiliteit binnen de controles” (respondent IA).

BOX 5.6: BEWUSTWORDING UITGANGSPUNT VOOR INSTRUMENT VOOR KWALITEITSBORGING

We hebben het de hele tijd over bewustwording en risicogedrag, sturing van de kwaliteitsborgers. Ons instrument gaat er wel vanuit dat je die bewustwording binnen een organisatie van het hele kwaliteitssysteem en de doelstelling die je daarmee hebt dat dat binnen het eigen bedrijf aanwezig is. Daar begint het. Een externe kwaliteitsborger is maar een paar momenten op dat project en kan dat nooit sturen. Het moet dus binnen het bedrijf zelf gebeuren. Wij vinden dus wel in ons eigen instrument dat er ook een belangrijke taak is voor de ondernemer om zelf zijn kwaliteitsborging op orde te brengen en eigenlijk is de externe kwaliteitsborger dan de controleur van de ondernemer die zelf zijn eigen kwaliteitsborging verzorgd. En dat betekent dat je wat meer op afstand staat en ook niet die verantwoordelijkheid overneemt van die kwaliteitsborging. Dat wil je heel duidelijk neerleggen bij de ondernemer.

Bron: Respondent IA

5.4.3 Objectiverbaarheid

Vanuit het bureauonderzoek en de interviews komt naar voren dat de gehanteerde kwaliteitsnorm het Bouwbesluit is. Alle respondenten geven aan dat de voorschriften van het Bouwbesluit voldoende objectiverbaar zijn. Vervolgens is door het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) aangegeven dat binnen de kwaliteitsnorm ook ‘goed en deugdelijk werk’ valt (zie ook Box 5.5). ‘Goed en deugdelijk werk’ is door de respondenten aangemerkt als subjectief. Door dezelfde respondenten is aangegeven dat binnen de bouwsector verschillende kwaliteitsrichtlijnen aanwezig zijn die ‘goed en deugdelijk werk’ objectiverbaar maken. Deze kwaliteitsrichtlijnen komen tot stand door middel van arbitrage en jurisprudentie. Hiermee zou het voor alle actoren binnen het netwerk van toezicht duidelijk moeten zijn op welke wijze zij moeten voldoen aan de kwaliteitsnorm volgens de respondenten. “De vraag is alleen of je daar als klant wat aan hebt, want die objectiverbaarheid daar krijg je ook weer vaak discussie over” (respondent TO). Kwaliteit is immers moeilijk te beoordelen volgens de respondenten. “Doordat het ook moeilijk waarneembaar is, zijn foutjes ook makkelijk weg te moffelen” (respondent TO). Verschillende respondenten (toezichthouder en instrumentaanbieders) geven aan dat de kwaliteit van de klant anders is dan de kwaliteit van het product. “De kwaliteit van de klant zit hem meer in beeldvorming, afwerking, functionaliteit en als we het over kwaliteit hebben van het product dan praten we over constructieve sterkte en over bouwfysische elementen. En dat zijn andere elementen dan dat die klant wil” (respondent IA). Met

andere woorden “de bouwers hebben wel een idee van de verwachtingen van de klant, maar dat is niet de kwaliteit waar we hier eigenlijk over praten” (respondent IA).

Door alle respondenten is aangegeven dat stakeholders, meestal in de vorm van de brancheorganisatie, op enige wijze betrokken zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, normen en kwaliteitsrichtlijnen. Door het merendeel van de respondenten (alle actoren binnen het netwerk van toezicht) is aangegeven dat de klant, “stiekem wel de belangrijkste stakeholder” (respondent IA), vaak niet dan wel onvoldoende vertegenwoordigd is bij de ontwikkeling van kwaliteitsnormen. “Een enkele keer wordt deze doelgroep vertegenwoordigd door een of meerdere consumentenorganisaties. Echter, daarmee is de consument nog niet in staat om de kwaliteit te kunnen beoordelen” (respondent IA).

6. Is de bouwsector klaar voor systeemtoezicht?

“Uiteindelijk is toezicht een soort van sluitstuk wat je nodig hebt, omdat je niet moet verwachten dat daar alle heil en zege vandaan komt ... Toezicht is altijd een second best optie” quote van een respondent binnen dit onderzoek.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is per kernconcept van systeemtoezicht beschreven wat er uit de bevindingen naar voren is gekomen. Daarbij is een analyse gegeven op welke wijze het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen bijdraagt aan de condities voor systeemtoezicht.

6.2 Definitie van systeemtoezicht

Uit onderzoek van De Bree (2010) blijkt dat door partijen uiteenlopende invulling wordt gegeven aan het begrip systeemtoezicht. Uit dit onderzoek blijkt dat alle respondenten eenzelfde soort invulling geven aan de binnen dit onderzoek gebruikte definitie; “Bij systeemtoezicht beoordeelt de inspectie niet alleen of de onder toezicht gestelde aan wettelijke eisen en brancherichtlijnen voldoet, maar vooral ook hoe de onder toezicht gestelde de naleving van wet- en regelgeving, ook wel compliance genoemd, borgt in het managementsysteem en hoe de risico’s worden beheerst” (Stoopendaal & De Bree, 2014, p. 11). Daarbij is nadrukkelijk aangegeven dat systeemtoezicht niet alleen een administratieve controle behelst, maar dat ook steekproeven op de werkvloer noodzakelijk zijn om voldoende inzicht te hebben in de werking van het interne borgingssysteem. De respondenten binnen dit onderzoek hebben verschillende verwachtingen van systeemtoezicht. Uiteindelijk verwachten alle respondenten op termijn dat deze vorm van toezicht een bijdrage zal leveren aan de verbetering van de bouwkwaliteit en dat daarmee een gezonde professionele bouwsector met minder toezicht ontstaat.

6.3 Motivatie tot zelfregulering

Een van de kernconcepten binnen systeemtoezicht is zelfregulering. De zelfregulerende capaciteiten binnen een sector bepalen in belangrijke mate de effectiviteit en betrouwbaarheid van systeemtoezicht. In de literatuur zijn vier condities gevonden die in een sector aanwezig moeten zijn waarmee bereidheid ontstaat tot zelfregulering.

Externaliseren

De eerste conditie is dat binnen de sector geen mogelijkheid tot externaliseren van de effecten van risico’s – ‘afschuiven’ – aanwezig is. Wanneer de negatieve effecten van risico’s moeilijker zijn te externaliseren, zal de prikkel tot zelfregulering toenemen. Binnen de bouwsector blijkt dat er tal van mogelijkheden aanwezig zijn tot het externaliseren van risico’s. Hoewel de respondenten die de bouwsector vertegenwoordigen zich hier niet altijd in herkennen. In de bouwsector zijn verschillende verzekeringen, zoals de CAR-verzekering, aanwezig waar een beroep op gedaan kan worden bij gebreken. Daarnaast valt het merendeel van alle bouwwerken dat wordt gebouwd onder de waarborg- en garantiefondsen. Hoewel consumenten dit wel zekerheid biedt dat wanneer de aannemer in gebreke blijft en niet kan of wil herstellen de waarborginstelling zorg draagt voor het herstel. Naast de waarborg- en garantiefondsen en verzekeringen is binnen het aannemingsrecht ook vaak zo geregeld dat het gebrek ‘automatisch’ wordt afgeschoven op een ander dan op de bouwer. Daarnaast mogen binnen de bouwsector constructie-onderdelen sowieso afwijken. In tal van normen is een bepaalde

mate van afwijking – tolerantie – van het constructie-onderdeel vastgelegd. Met de aanwezigheid van de mogelijkheid tot ‘afschuiven’ zal dit niet bijdragen aan de motivatie tot zelfregulering.

Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt de positie van de consument versterkt door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. De aansprakelijkheidsregels worden aangepast waarbij vrijwaring bij oplevering van zichtbare gebreken vervalt. Met deze aanpassing zal er geen discussie meer zijn of er sprake is van een ‘verborgen gebrek’, maar is direct sprake van een ‘wanprestatie’ waaruit aansprakelijkheid volgt. Dit geeft consumenten een betere positie, waarbij de bouwer moet aantonen of het geconstateerde gebrek aan hem is te verwijten. Dit betekent dat de bouwer bewijslast moet verzamelen om dit te kunnen. Daarnaast heeft de bouwer bij aanneming van het werk de waarschuwingsplicht om (schriftelijk) te melden welke zaken mogelijk niet uitvoerbaar zijn en hoe dit opgelost kan worden. Hiermee ontstaat meer duidelijkheid over wie aansprakelijk is wanneer achteraf toch gebreken worden geconstateerd.

Naast de aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek wordt ook het stelsel van kwaliteitsborging ingevoerd met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Binnen dit stelsel moet de gerealiseerde kwaliteit aantoonbaar worden gemaakt. Wanneer er geen gerechtvaardigd vertrouwen is dat voldaan wordt aan de bouwtechnische eisen, zal er geen verklaring door de kwaliteitsborger worden afgegeven die benodigd is om het bouwwerk in gebruik te kunnen nemen. Dit samen met de aanscherping van de aansprakelijkheidsregels zullen partijen moeten motiveren tot zelfregulering. Deze prikkels zullen ervoor moeten zorgen dat de bouwer gemotiveerd wordt tot het organiseren van een intern borgingssysteem waarmee hij de eigen kwaliteit kan borgen en aantonen.

Afstand

De tweede conditie is dat de afstand tussen de risiconemer en het risico effect zo klein mogelijk moet zijn. Wanneer de afstand tussen de risiconemer en het effect klein is, zal de prikkel tot zelfregulering toenemen. Voor alle partijen in de bouwsector is er een direct belang bij het voorkomen van risico's. Daarmee wordt voorkomen dat de betreffende partij herstelkosten moet maken bij het oplossen van gebreken. Om dit te voorkomen worden in de bouwsector de risico's doorgelegd of ‘afgeschoven’ naar andere partijen. Dit kan gezien worden als een vorm van risicobeheersing, maar past niet binnen de condities van systeemtoezicht, waarbij partijen zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor het voorkomen van de risico effecten. Hieruit kan afgeleid worden dat er geen directe noodzaak is om iets aan zelfregulering te doen binnen de bouwsector.

Wanneer de afstand tussen de ondernemer en doelgroep kleiner wordt, zoals bij regionaal en lokaal georiënteerde bedrijven, is te zien dat de ondernemer wel zijn verantwoordelijkheid neemt om problemen op te lossen. Wanneer hij dit niet doet zal de ondernemer reputatieschade oplopen en dit direct voelen in zijn orderportefeuille. Hieruit kan opgemaakt worden dat de ondernemer direct vanuit reputatie en economisch belang baat heeft bij het voorkomen van risico's. Regionaal en lokaal georiënteerde bedrijven zullen mogelijk vanwege dit belang eerder gemotiveerd zijn tot zelfregulering. Ondersteunend aan zelfregulering is het hebben van een intern borgingssysteem, waarmee de ondernemer binnen zijn eigen processen de naleving van wet- en regelgeving en wellicht klanttevredenheid kan borgen. Echter, in de theorie is aangegeven dat kleine ondernemingen weinig tot geen organisatiekracht hebben voor het opzetten en bijhouden van een intern borgingssysteem. Hoewel uit onderzoek blijkt dat de omvang van een organisatie niet alles bepalend is voor het wel of

niet aanwezig zijn van een intern borgingssysteem. Ook grotere ondernemingen hebben vaak niet een intern borgingssysteem. Wel is aangegeven dat middelgrote tot grote ondernemingen gemakkelijker in staat zullen zijn interne borgingssystemen in hun organisatie te kunnen implementeren ten opzichte van de kleinere ondernemingen. Vermoedelijk zal dit er ook toe leiden dat verschillende kleine ondernemingen het niet gaan redden wanneer het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen is ingevoerd.

Ketenafhankelijkheid

De zelfregulerende capaciteiten zijn afhankelijk van de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren in de sector en de belangen die de actoren hebben bij het voorkomen van risico's. De derde conditie is dat in de sector een grote mate van ketenafhankelijkheid aanwezig moet zijn. De bouwsector is een multi-actornetwerk waarbij actoren wederzijds afhankelijk zijn en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen. Samenwerking binnen de bouwsector vindt op verschillende manieren plaats. Binnen de traditionele bouw is weinig loyaliteit tussen aannemers en onderaannemers. De samenwerking is alleen gericht op het betreffende project waarin wordt samengewerkt en heeft een vrijblijvend karakter. Vanuit de bestuurskundige literatuur kan de parallel getrokken worden met een 'adhocratie', wat een tijdelijke organisatievorm is met een specifiek doel en bestaat uit een netwerk met steeds wisselende leden met verschillende hiërarchische niveaus. Binnen het huidige stelsel zijn onvoldoende prikkels aanwezig om een langdurige samenwerkingsvorm aan te gaan. Veel van de samenwerkingsvormen zijn ingestoken om aan risicospreiding te doen. Dit komt mede voort uit de aanwezige concurrentie met zeer lage marges en de mogelijkheid tot externaliseren van risico's. Binnen de traditionele bouwsector zal dan ook de motivatie tot zelfregulering gering zijn. Door aanpassing van de aansprakelijkheidsregels, zoals voorgaand al beschreven bij de eerste conditie, zullen bouwers meer geprikkeld worden tot zelfregulering.

Sinds de crisis wordt een trend waargenomen dat aannemers en onderaannemers veel meer geïntegreerd gaan samenwerk, in de vorm van 'co-workships', aangezien zij hiervan de efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen inzien. Deze samenwerkingsvorm sluit goed aan bij de werking van systeemtoezicht en zal partijen motiveren tot zelfregulering. Alleen al binnen deze samenwerkingsvorm is het noodzakelijk om in 'systemen' te denken om daarmee de gezamenlijke kwaliteitsstandaard te kunnen borgen. Binnen geïntegreerde samenwerkingsvormen zal de motivatie tot zelfregulering wel aanwezig zijn.

Complexiteit

De laatste conditie binnen het kernconcept zelfregulering is een lage complexiteit en grote mate van transparantie van de markt. Wanneer de markt eenvoudig, overzichtelijk en transparant is, zal de motivatie tot zelfregulering toenemen. De bouwsector is een totaal versnipperde sector met vele verschillende partijen, waardoor niet meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze versnippering is dan ook een van de grootste oorzaken dat het bouwen een complex proces is en niet zo zeer de complexiteit van het bouwwerk zelf. Door de grote aantallen partijen die aanwezig zijn bij de bouw en de cultuur van 'afschuiven' nemen partijen ook geen verantwoordelijkheid meer voor hun aandeel binnen het bouwproces. Vaak zijn partijen scherp ingekocht vanwege de concurrentie en proberen nog enige 'winst' te realiseren door dan maar andere producten toe te passen of in minder tijd meer te doen. Daarnaast verschuilen partijen zich ook achter elkaar. Binnen het huidige stelsel van bouwtoezicht is het mogelijk dat 'geleund' wordt op het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht,

terwijl de verantwoordelijkheid ligt bij de marktpartijen. Door de aanwezige mechanismen van ‘verschuilen’ en ‘afschuiven’ is het voor partijen, zoals onder andere de consument, onduidelijk bij wie hij moeten aankloppen wanneer hij een gebrek heeft geconstateerd. Daarbij wordt binnen het bouwproces de consument door de bouwer niet vaak gezien als de klant, maar is dat de projectontwikkelaar. Want die zorgt immers voor de volgende opdracht, terwijl de consument het product gaat gebruiken. Hieruit kan opgemaakt worden dat de bouwsector als complex beschouwd kan worden dat niet zal motiveren tot zelfregulering.

Uit onderzoek blijkt dat vele partijen in de bouwsector zich niet bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Tijdens de proefprojecten, waarbij in de geest van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is gewerkt, is duidelijk te zien dat partijen, met name de bouwers, een leerproces doorlopen. In het begin van de projecten wordt nog erg geleund op het externe toezicht, waarna ingezien wordt op welke wijze zelfcontrole en verantwoordelijkheid nemen kan bijdragen aan het aantoonbaar maken van de gerealiseerde kwaliteit. De verscherpte aansprakelijkheidsregels en de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging zullen een positief effect hebben op dit leerproces. Hierdoor zullen partijen ook gemotiveerd gaan worden tot zelfregulering.

6.4 De kwaliteit van interne borgingssysteem

Het tweede kernconcept binnen systeemtoezicht is het interne borgingssysteem. Voor een goede werking van systeemtoezicht en invulling te geven aan zelfregulering is een intern borgingssysteem nodig. De kwaliteit van dit ‘systeem’ en de wijze waarop een organisatie omgaat met hun interne borgingssysteem bepalen uiteindelijk de effectiviteit van systeemtoezicht. In de literatuur zijn drie condities gevonden waaraan een intern borgingssysteem ten minste moet voldoen.

Afbakening en reikwijdte (scope)

De eerste conditie is dat de grootste deelverzameling van onderlinge afhankelijkheden onderdeel moeten uitmaken van het ‘systeem’. Hierdoor zal de bruikbaarheid van het ‘systeem’ toenemen. Dit zal van ondernemers dan ook verlangen dat zij inzicht krijgen in elkaars processen en op welke wijze de kwaliteit intern wordt geborgd. Dit verlangt van partijen dat ze in ‘systemen’ moeten denken om zo de gezamenlijke kwaliteit ook te kunnen leveren wat zowel in de literatuur als in het onderzoek naar voren komt. Een cultuur van verantwoordelijkheden verleggen en het aangaan van vrijblijvende samenwerkingsverbanden draagt niet bij aan de motivatie tot zelfregulering waarmee de gewenste kwaliteitsverbetering ook niet bereikt zal worden. Doordat partijen niet in ‘systemen’ denken is vaak onvoldoende overzicht van de gemaakte afspraken met andere partijen. Hierdoor moeten partijen veel meer energie steken in het controleren van de geleverde kwaliteit door ingehuurde partijen.

Gezaghebbende interne borging

De tweede conditie is dat het interne borgingsorganisatie eenduidig en gezaghebbend is. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het ‘systeem’. Binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt uitgegaan van ‘getrapt’ toezicht, waarbinnen de externe kwaliteitsborger een belangrijke schakel vormt. De externe kwaliteitsborger houdt binnen een project toezicht op het bouwwerk en daarmee indirect ook op de interne kwaliteitsborging van de bouwer. Vervolgens is de kwaliteitsborger binnen het stelsel van kwaliteitsborging zelf ook weer onderwerp van toezicht. De kwaliteitsborger geeft uiteindelijk een verklaring af wanneer er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische eisen. Deze verklaring is nodig om het bouwwerk in gebruik

te kunnen nemen. Dit moet de stok achter de deur zijn om bouwers te motiveren om zelf de eigen kwaliteit te borgen.

Binnen het stelsel van kwaliteitsborging is vereist dat de kwaliteitsborger onafhankelijk is. In combinatie met dat hij de verklaring afgeeft kan gesteld worden dat hiermee enig gezag geborgd is binnen het stelsel. Binnen het systeemdenken is het ook vereist dat binnen de bouwbedrijven een gezaghebbende interne borgingsorganisatie aanwezig is. Hoewel organisatie in de meeste situaties gezien moet worden als persoon die eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit, ofwel de kwaliteitsmanager. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteitsmanager vaak niet gesteund wordt door de directie bij kwaliteitsissues. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat binnen de bouwsector verschillend wordt gedacht over de interne borging van kwaliteit bij bouwbedrijven. Door verschillende bouwers is aangegeven dat de kwaliteitsborging veel meer op het operationele niveau moet liggen dan dat daarvoor een aparte kwaliteitsmanager met een bepaald mandaat voor is. Hierdoor ontstaat volgens de bouwers meer bewustwording en lerend vermogen bij de bouwbedrijven. Uitvoerende personen zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen werk en zouden daardoor beter de kwaliteit kunnen borgen. Echter, uit de theorie blijkt dat binnen een organisatie een verantwoordelijke – ‘interne toezichthouder’ – moet zijn voor het interne borgingssysteem. Hij houdt intern toezicht op het borgen van de kwaliteit en risico's, waarmee een stabiel en effectief intern borgingssysteem ontstaat. Is dit er niet dan zal het vertrouwen in de naleving van wet- en regelgeving bij de externe toezichthouder laag zijn.

Objectiveerbaarheid

Laatste conditie binnen het kernconcept interne borgingssysteem is de objectiveerbaarheid van de kwaliteitsnorm. Voorwaarde is dat er zo min mogelijk ruimte voor interpretatie moet zijn van de kwaliteitsnorm. Anders is het voor de onder toezicht gestelde niet mogelijk om aan de toezichthouder uitleg te geven van de gemaakte keuze bij de naleving van de regels. De onderbouwing van de keuzes is een belangrijke indicator voor de mate waarin de onder toezicht gestelde in staat is zijn verantwoordelijkheid te nemen (Helderman & Honingh, 2009, p. 82).

Binnen het stelsel van kwaliteitsborging wordt uitgaan van naleving van de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit die als kwaliteitsnorm geldt. Het Bouwbesluit geeft minimale prestatie-eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Kenmerkend aan het Bouwbesluit is dat de voorschriften zijn uitgewerkt in eenduidige en meetbare prestatie-eisen (Van Overveld et al., 2011), wat ook door alle respondenten wordt beaamd. Echter, in het onderzoek ‘De mening van de bouwwereld’ (Schothorst e.a., 2014) komt naar voren dat de regelgeving als complex en ‘doorgeschoten’ ervaren wordt ervaren en dat in de bouwsector er een grote diversiteit is in het kennisniveau van de regelgeving.

De verwachtingen van de consument liggen hoger dan het wettelijke niveau en zijn veel meer gericht op esthetica en comfort. De objectiveerbaarheid van deze kwaliteitsnorm laat zich dan ook vaak moeilijk vertalen. Binnen de ontwikkelingen van instrumenten voor kwaliteitsborging wordt naast het wettelijke niveau ook een bovenwettelijke niveau toegevoegd: ‘goed en deugdelijk werk’. Binnen de sector zijn tal van kwaliteitsrichtlijnen aanwezig die tot stand komen door middel van arbitrage en jurisprudentie. Uit onderzoek blijkt dat hiermee ‘goed en deugdelijk werk’ voor de meeste actoren binnen het netwerk van toezicht duidelijk is op welke wijze zij moeten voldoen aan de kwaliteitsnorm. Echter, voor de consument blijft het lastig om de kwaliteit van een bouwwerk te kunnen beoordelen.

Binnen dit onderzoek wordt de consument als de belangrijkste stakeholder gezien, maar maakt hij onvoldoende onderdeel uit van de totstandkoming van de kwaliteitsnorm.

Doordat voor alle partijen binnen het 'systeem' de kwaliteitsnorm voldoende objectiveerbaar is zijn zij in staat om een risicoanalyse te kunnen maken op de naleving van de regels. Voorwaarde daarbij is dat het 'systeem' afgebakend is en de grootste deelverzameling met afhankelijkheidsrelatie moet bezitten, zoals beschreven bij de eerste conditie voor het interne borgingssysteem. Hierdoor neemt de bruikbaarheid van de risicoanalyse toe en ontstaat er een grote voorspellende waarde. Daarnaast is de onder toezicht gestelde beter in staat om gekozen beheersmaatregelen te onderbouwen en te verantwoorden. De toezichthouder krijgt hiermee meer inzicht in de naleving van wet- en regelgeving. Dit vraagt van partijen dat zij een uniform en toegankelijk informatiesysteem hebben waarin partijen, onder andere de toezichthouder, in kunnen meekijken en op basis van de informatie kunnen besluiten te interveniëren. Binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt hierin voorzien dat partijen een borgingsplan moeten opstellen. Dit borgingsplan wordt op basis van een risicoanalyse opgesteld en moet verplicht aanwezig zijn voordat überhaupt gestart kan worden met het bouwen.

7. Conclusies en aanbevelingen

“It is easier to act yourself in new ways of thinking, than think yourself in new ways of action!” quote van Marco de Witte.

7.1 Inleiding

Met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht van kracht worden. Ofwel het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit nieuwe stelsel van toezicht is gebaseerd op systeemtoezicht, waarbij de sector zelf verantwoordelijk is voor naleving van wet- en regelgeving. Waarbij de wetgever tot doel heeft dat hiermee de bouwkwaliiteit zal verbeteren. In andere sectoren wordt al langer systeemtoezicht toegepast. Door verschillende onderzoekers zijn binnen deze sectoren onderzoek gedaan naar de werking van systeemtoezicht. Uit de onderzoeken blijken dat verschillende condities binnen een sector aanwezig moeten zijn wil systeemtoezicht effectief zijn. Doel van dit onderzoek is dan ook om te bezien of deze condities ook aanwezig zijn in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen? De centrale vraag luidde: *voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?* Aan de hand van de verschillende deelvragen wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op deze vraag.

7.2 Systeemtoezicht

De eerste deelvraag luidde: *Wat zijn de condities voor systeemtoezicht?*

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van systeemtoezicht, waarbij is aangegeven welke condities in een sector aanwezig moeten zijn wil systeemtoezicht effectief zijn. Toezicht kan samengevat worden “als wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken” (Mertens, 2011, p. 24). Dit onderzoek richt zich op nalevingstoezicht in het kader van het (overheids)toezicht dat uitgevoerd wordt binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Binnen dit stelsel wordt een vorm van systeemtoezicht in de bouwsector geïntroduceerd. Systeemtoezicht beoogt structurele verbetering van de naleving door het individuele bedrijf, maar toetst niet of een bepaalde norm feitelijk wordt behaald (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011). De toezichthouder blijft op afstand en controleert met name het interne borgingssysteem van het bedrijf. “Hoe groot die afstand mag zijn, kan worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel van het bedrijf. Dit profiel bestaat uit een combinatie van het risico op ernstige negatieve gevolgen bij ongelukken en het risico op overtredingen door het bedrijf. De mate waarin een bedrijf betrouwbaar wordt geacht, bepaalt dus mede de toezichtvorm” (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011, p. 216). Op basis van de gevonden theorie kan systeemtoezicht samengevat worden zoals weergegeven in Box 7.1.

BOX 7.1: DEFINITIE SYSTEEMTOEZICHT

Bij systeemtoezicht beoordeelt de inspectie niet alleen of de onder toezicht gestelde aan wettelijke eisen en brancherichtlijnen voldoet, maar vooral ook hoe de onder toezicht gestelde de naleving van wet- en regelgeving, ook wel compliance genoemd, borgt in het managementsysteem en hoe de risico's worden beheerst.

Bron: Stoopendaal & De Bree (2014, p. 11)

Wil systeemtoezicht binnen een sector effectief zijn dan dient voldaan te worden aan de condities voor systeemtoezicht (De Bree, 2010; Helderma & Honingh, 2009). Zoals weergegeven in het conceptueel model (zie figuur 4) bestaat systeemtoezicht uit twee kernconcepten: zelfregulering en intern borgingssysteem. In de literatuur zijn verschillende condities gevonden die aan deze kernconcepten worden gesteld. Deze condities zijn in tabel 5 samengevat weergegeven.

Tabel 5: *Conditie voor systeemtoezicht*

Gebaseerd op 'Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren' (Helderma & Honingh, 2009)

Conditie	Toelichting
<i>De motivatie tot zelfregulering:</i>	
1. Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico')	Als de negatieve effecten van risico's moeilijker zijn te externaliseren, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
2. Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten	Als de afstand tussen de risiconemer en de effecten kleiner is, neemt de prikkel tot zelfregulering toe.
3. Grote mate van ketenafhankelijkheid	Als de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door actoren groter is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
4. Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt	Als de markt eenvoudig (standaardisatie van werkproces), overzichtelijk (centraal georganiseerd) en transparant (open communicatie en inzichtelijke producten) is, neemt de motivatie tot zelfregulering toe.
<i>De kwaliteit van interne borgingssysteem:</i>	
5. Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte)	Als de grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (reikwijdte) onderdeel uitmaken van het systeem (interne borgingssysteem), vergroot dit de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem.
6. Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie	Als het borgingssysteem eenduidig en gezaghebbend is georganiseerd binnen de organisatie van de onder toezicht gestelde, neemt de betrouwbaarheid van het systeem toe.
7. Grote objectiviteit van normen	Als normen beter zijn te objectiveren, neemt de kans toe op het gebruik van een intern borgingssysteem. Hierdoor is de onder toezicht gestelde in staat om een risicoanalyse op te stellen over de naleving van de regels en hierop beheersmaatregelen te nemen.

7.3 Stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen

De tweede deelvraag binnen dit onderzoek luidde: *waarom de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?*

In hoofdstuk 4 is de noodzaak tot invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek beschreven. In de bouwsector is een ontwikkeling gaande waarbij het bouwproces steeds meer versnipperd (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Deze versnippering leidt tot onduidelijkheid wie toeziet op de integrale bouwkwaliteit van het totale bouwwerk (commissie-Dekker, 2008; Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Er is dus een gemis aan een centrale partij die verantwoordelijk is voor de integrale kwaliteit. "In geval van gebreken kan bij partijen zelfs de neiging ontstaan om naar elkaar te wijzen" (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3, p. 4). Ook gemeenten kijken lang niet altijd naar de integrale bouwkwaliteit en beperken zich tot de toetsing van

enkele aspecten. Er moet meer duidelijkheid komen over wie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Hiervoor introduceert de wetgever een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht. Ofwel met het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen wordt een nieuw systeem van toezicht geïntroduceerd: systeemtoezicht.

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen strekt tot verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de privaatrechtelijke positie van de consumenten en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Uitgangspunt bij het nieuwe stelsel zijn dat de overheid de kaders stelt (wetgeving, bouwregels) en de markt zorg draagt voor de kwaliteit. Hierbij geldt dat de markt zich niet focust op de papieren werkelijkheid van de vergunning, maar in plaats daarvan laat zien wat het resultaat is: een bouwwerk dat aan de regels voldoet. Om dit te bewerkstelligen bevat het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de volgende drie onderdelen:

- Versterking positie consumenten door aanscherping van de aansprakelijkheidsregels;
- Invoering van het stelsel van kwaliteitsborging waar binnen de gerealiseerde kwaliteit van het gereede bouwwerk aangetoond moet worden;
- Verruiming van de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, waarvoor geldt dat deze niet meer actief getoetst hoeven te worden aan de bouwtechnische voorschriften.

7.4 Systeemtoezicht in de bouwsector

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de derde deelvraag: *welke condities worden waargenomen in de bouwsector met de op handen zijnde invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?* In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen hiervan beschreven zonder dat daarbij de verwachtingen van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging zijn meegenomen. Onderstaand is per conditie aangegeven in welke mate de condities zijn waargenomen.

1. Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico')

Binnen de bouwsector zijn tal van mogelijkheden aanwezig tot het externaliseren van risico's. Zo zijn in de bouwsector verschillende verzekeringen aanwezig en wordt het merendeel van alle bouwwerken gebouwd onder de waarborg- en garantiefondsen. Hoewel consumenten dit wel zekerheid biedt dat wanneer de aannemer in gebreke blijft en niet kan of wil herstellen de waarborginstelling zorg draagt voor het herstel. Met de aanwezigheid van de mogelijkheid tot 'afschuiven' zal dit niet bijdragen aan de motivatie tot zelfregulering.

2. Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten

Wanneer de afstand tussen de ondernemer en doelgroep kleiner wordt, zoals bij regionaal en lokaal georiënteerde bedrijven, is te zien dat de ondernemer wel zijn verantwoordelijkheid neemt om problemen op te lossen. Hieruit kan opgemaakt worden dat de ondernemer direct vanuit reputatie en economisch belang baat heeft bij het voorkomen van risico's. Regionaal en lokaal georiënteerde bedrijven zullen mogelijk vanwege dit belang eerder gemotiveerd zijn tot zelfregulering.

3. Grote mate van ketenafhankelijkheid

Binnen het huidige stelsel zijn onvoldoende prikkels aanwezig om een langdurige samenwerkingsvorm aan te gaan. Veel van de samenwerkingsvormen zijn ingestoken om aan risicospreiding te doen. Dit komt mede voort uit de aanwezige concurrentie met zeer lage marges en de mogelijkheid tot

externaliseren van risico's. Binnen de traditionele bouwsector zal dan ook de motivatie tot zelfregulering gering zijn. Sinds de crisis wordt een trend waargenomen dat aannemers en onderaannemers veel meer geïntegreerd gaan samenwerk, aangezien zij hiervan de efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen inzien. Binnen geïntegreerde samenwerkingsvormen zal de motivatie tot zelfregulering wel aanwezig zijn.

4. Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt

De bouwsector is een totaal versnipperde sector met vele verschillende partijen, waardoor niet meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Deze versnippering is dan ook een van de grootste oorzaken dat het bouwen een complex proces is. Door de grote aantallen partijen die aanwezig zijn bij het bouwen en de cultuur van 'afschuiven' nemen partijen ook geen verantwoordelijkheid meer voor hun aandeel binnen het bouwproces. Daarbij verschuilen partijen zich ook achter elkaar. De complexiteit van de bouwsector leidt dan ook niet tot motivatie tot zelfregulering.

5. Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte)

Doordat partijen niet in 'systemen' denken en vaak vrijblijvende samenwerkingsverbanden aangaan is vaak onvoldoende overzicht van de gemaakte afspraken met andere partijen. Hierdoor moeten partijen veel meer energie steken in het controleren van de geleverde kwaliteit door ingehuurde partijen.

6. Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie

De kwaliteitsmanager wordt vaak niet gesteund door de directie bij kwaliteitsissues. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat binnen de bouwsector verschillend wordt gedacht over de interne borging van kwaliteit bij bouwbedrijven. Door verschillende bouwers is aangegeven dat de kwaliteitsborging veel meer op het operationele niveau moet liggen dan dat daarvoor een aparte kwaliteitsmanager met een bepaald mandaat voor is.

7. Grote objectiveerbaarheid van normen

Binnen de huidige – als nieuwe – bouwpraktijk wordt voor de kwaliteitsnorm het Bouwbesluit en 'goed en deugdelijk werk' gehanteerd. Het Bouwbesluit geeft minimale prestatie-eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. 'Goed en deugdelijk werk' is veelal vastgelegd in kwaliteitsrichtlijnen die tot stand komen door middel van arbitrage en jurisprudentie. Hiermee is de kwaliteitsnorm voor de meeste actoren binnen het netwerk van toezicht voldoende objectiveerbaar. Echter, voor de consument blijft het lastig om de kwaliteit van een bouwwerk te kunnen beoordelen.

7.5 Is de bouwsector klaar voor systeemtoezicht?

Op basis van de beantwoording van de deelvragen kan de centrale vraag van dit onderzoek worden beantwoord: *Voldoet de bouwsector aan de condities voor systeemtoezicht, zoals in de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verondersteld wordt?* In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen geanalyseerd waarbij het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen is betrokken. Alle condities die vereist zijn aan wil systeemtoezicht binnen een sector effectief zijn worden niet dan wel in mindere mate waargenomen in de bouwsector. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de bouwsector nog niet klaar is voor de invoering van systeemtoezicht.

Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt de positie van de consument versterkt door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. Hierin worden de aansprakelijkheidsregels aangepast. De bouwer zal meer moet aantonen of een geconstateerd gebrek aan hem is te verwijten. Daarnaast wordt het stelsel van kwaliteitsborging ingevoerd. Binnen dit stelsel moet de gerealiseerde kwaliteit aantoonbaar worden gemaakt. Wanneer er geen gerechtvaardigd vertrouwen is dat voldaan wordt aan de bouwtechnische eisen, zal er geen verklaring door de kwaliteitsborger worden afgegeven die benodigd is om het bouwwerk in gebruik te kunnen nemen. Deze prikkels zullen partijen moeten motiveren tot het minder 'afschuiven' van risico's, meer verantwoordelijkheid nemen en geïntegreerde samenwerkingsvormen. Dit zal uiteindelijk ook kunnen leiden tot een transparantere bouwsector. De invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal partijen in de bouwsector aan moeten zetten tot zelfregulering.

Dat de condities niet worden waargenomen wordt met name veroorzaakt door houding en gedrag. Ofwel de cultuur in de bouwsector en cultuur laat zich niet zo makkelijk veranderen (De Witte & Jonker, 2013). Naar cultuur kijkende in relatie tot toezicht is te zien dat partijen zich vaak verschuilen achter het bouwtoezicht binnen het huidige stelsel. "Jullie hebben het goedgekeurd, dus het is goed. Terwijl natuurlijk de gemeente helemaal niet gaat over of het juist is" (respondent KB). Daarnaast blijkt het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht beperkt is tot geen dan wel een of enkele cruciale fasen van het bouwproces (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). Hierdoor is al jarenlang een discussie in de bouwsector gaande op welke wijze de verantwoordelijkheid geregeld moet worden ten aanzien van het borgen van de bouwkwaliteit (Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 3). "Daarvoor zijn vreemde ogen nodig die dwingen, ofwel wetgeving die gehandhaafd wordt is van groot belang" (respondent IA) om de cultuur in de bouwsector te doorbreken. Het gaat niet zo zeer om de vorm van het toezicht, maar meer om stelsel met de juiste prikkels waarmee de bouwsector wordt gemotiveerd tot zelfregulering.

7.6 Aanbevelingen

Binnen dit onderzoek is geconcludeerd dat alle vereiste condities voor systeemtoezicht niet dan wel in mindere mate worden waargenomen in de bouwsector. Ofwel de bouwsector is nog niet klaar voor systeemtoezicht. Echter, door Helderman en Honingh (2009) en De Bree (2010) worden verondersteld dat bedrijven door middel van systeemtoezicht geprikkeld worden tot het beter borgen van maatschappelijke belangen. "Hierdoor zouden sectoren waarin aan de condities voor systeemtoezicht nog niet wordt voldaan, een kwaliteitsimpuls kunnen krijgen, zodat op termijn wel aan die condities wordt voldaan. Dit biedt mogelijkheden voor inspecties om met behulp van systeemtoezicht bedrijven via duidelijke stappen tot een hoger niveau van beheersing en borging van maatschappelijke belangen te bewegen" (De Bree, 2010, pp. 69–70). Dit beeld komt ook naar voren binnen een van de proefprojecten. "Toch lijkt uit de pilot wel naar voren te komen dat de bouwer en zijn medewerkers zich bewuster zijn van hun invloed op en hun verantwoordelijkheid voor het resultaat. De toezichthouders merken op dat het aantal geconstateerde afwijkingen in de loop van het project afnam. ... De toezichthouders voegen daaraan toe dat bouwbedrijven die bouwkwaliteit 'in hun DNA' hebben sneller en effectiever leren dan andere bedrijven" (Ligthart, 2018, p. 9). Ofwel hiermee is het advies om systeemtoezicht, door middel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, wel in te voeren in de bouwsector. Onderstaand zijn per conditie voor systeemtoezicht nadere aanbevelingen gedaan, zodat deze wel aanwezig zullen zijn in de bouwsector.

1. Geen mogelijkheid tot externaliseren van risico's ('moreel risico')

De mogelijkheden tot externaliseren moeten binnen de bouwsector verkleind worden. Met de aanscherping van de aansprakelijkheidsregels in het Burgerlijk Wetboek wordt hier deels al invulling aangegeven. Doordat een substantieel deel van alle bouwwerken worden gebouwd onder de waarborg- en garantiefondsen kan nader onderzocht worden op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Door de waarborg- en garantiefondsen worden deels al binnen het stelsel van kwaliteitsborging hun verantwoordelijkheid genomen door het ontwikkelen van een instrument voor kwaliteitsborging. Daarbij moet wel gelet worden op een onafhankelijke rol tussen het kwaliteitsborging en verzekerde product.

2. Kleine afstand tussen risiconemer en risico effecten

De afstand tussen de bouwers en consumenten moet verkleind worden. Dit kan bijvoorbeeld bereikt worden door het opzetten van een benchmark over bouwers en hun geleverde kwaliteit. Inmiddels onderzoekt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met marktpartijen op welke wijze dit vormgegeven kan worden.

3. Grote mate van ketenafhankelijkheid

Het is wenselijk om langdurige en geïntegreerde samenwerkingsvormen aan te gaan. Op die manier wordt het bouwproces overzichtelijker en zijn alle partijen beter op de hoogte van de gezamenlijke kwaliteitsnorm. Om aan de gezamenlijke kwaliteitsnorm te voldoen zullen partijen gaan denken in 'systemen' en zullen daarmee effectiviteits- en efficiëntievoordelen behalen.

4. Lage complexiteit en grote mate van transparantie (inzichtelijkheid) van de markt

Binnen de bouwsector moet een stimulans komen voor het aangaan van geïntegreerde samenwerkingsvormen. Dit zal wellicht kunnen leiden tot een minder onderlinge scherpe concurrentie. Daarnaast is het bouwen geen ambacht meer, maar veel meer een proces. Dit vraagt om een andere aansturing van partijen waarbij een 'bouwprocesmanager' nodig is om dit proces te 'sturen'.

5. Grootste deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (afbakening en reikwijdte)

Het is wenselijk om langdurige en geïntegreerde samenwerkingsvormen aan te gaan. Op die manier wordt het bouwproces overzichtelijker en zijn alle partijen beter op de hoogte van de gezamenlijke kwaliteitsnorm. Om aan de gezamenlijke kwaliteitsnorm te voldoen zullen partijen gaan denken in 'systemen' en zullen daarmee effectiviteits- en efficiëntievoordelen behalen.

6. Eenduidige en gezaghebbende interne (borgings)organisatie

Brancheorganisaties moeten actief hun rol pakken bij de implementatie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit kunnen zij enerzijds doen door partijen de voordelen te laten inzien van het zelf borgen van de eigen kwaliteit (intrinsieke motivatie), dan sec het voldoen aan wet- en regelgeving (extrinsieke motivatie). Anderzijds kunnen brancheorganisatie (kleine) ondernemingen faciliteren in het opzetten van een intern borgingssysteem, zodat ook deze bedrijven zich staande kunnen houden binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

7. Grote objectiveerbaarheid van normen

De kwaliteitsnorm voor de meeste actoren binnen het netwerk van toezicht is voldoende objectiveerbaar. Echter, voor de consument blijft het lastig om de kwaliteit van een bouwwerk te kunnen beoordelen. Advies is om aan de ‘voorkant’ van het project duidelijke informatie te geven over welke kwaliteit de consument mag verwachten. Binnen het wetsvoorstel is al wel geregeld dat bij oplevering van de bouwwerkzaamheden informatie verstrekt moet worden van de gerealiseerde kwaliteit. Maar om ‘teleurstellingen’ achteraf te voorkomen is goede informatieverstrekking aan de ‘voorkant’ ook noodzakelijk.

7.7 Reflectie

Theoretisch kader

Dat de twee kernconcepten ‘zelfregulering’ en ‘intern borgingssysteem’ binnen systeemtoezicht interactie met elkaar hebben was al duidelijk bij het opstellen van de theorie en het conceptueel model. Tijdens de uitvoering van het onderzoek en de analyse van de bevindingen blijkt dat deze interactie ook nadrukkelijk tussen de verschillende condities aanwezig is. Achteraf bezien is dit ook wel logisch aangezien de kernconcepten ook een interactie met elkaar hebben. In het theoretisch kader is bij enkele condities wel ingegaan op dat er een interactie is met een andere conditie. In de geraadpleegde literatuur is ook weinig beschreven over de onderlinge interacties tussen de verschillende condities. In het theoretisch kader en het conceptueel model zijn de condities dan ook onafhankelijk weergegeven. Bij een verdere verdieping van dit onderzoek zouden de onderlinge relaties tussen de condities nader onderzocht kunnen worden op welke wijze deze elkaar versterken en uiteindelijk bijdragen tot zelfregulering en interne borging ten behoeve van systeemtoezicht.

Onderzoekstrategie

Hoewel het onderzoeksrapport van Helderma en Honingh (2009) een vragenlijst bevat, waarin de condities vrij impliciet zijn terug te vinden, is op basis van de eigen operationalisering een checklist – ‘topiclist’ – voor de interviews opgesteld. De interviews zijn op een ongestructureerde wijze gehouden, waarmee het mogelijk was om op verschillende antwoorden door te vragen. Hierdoor komt een meer gedetailleerdere informatie naar voren. Kanttekening die bij het onderzoek geplaatst moet worden is dat de auteur van dit onderzoek op nauwe wijze betrokken is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen en de voorbereiding voor implementatie. Hierdoor kan sprake zijn van een ‘Researcher Bias’, waardoor een eenzijdige blik in de analyse ontstaat die kan leiden tot beïnvloeding van de onderzoeksresultaten (Johnson, 1997). Door de nauwe betrokkenheid van de auteur zijn alle respondenten bekende, waarmee het gevaar ontstond dat de interviews meer een gesprek werden. De auteur is zich hiervan bewust geweest en heeft geprobeerd zoveel mogelijk afstand te bewaren in de interviews. Daarnaast speelt de politieke behandeling van het wetsvoorstel nog. Mede hierdoor in combinatie met de nauwe betrokkenheid bestaat de mogelijkheid dat de auteur niet als onafhankelijk onderzoeker is beschouwd. Dit kan betekenen dat tijdens de interviews mogelijk ook politiek ‘gekleurde’ antwoorden zijn gegeven. Hierdoor kan vanuit een bepaald perspectief een te negatieve of positieve kleuring zijn gegeven aan of bepaalde condities in de bouwsector wel of niet aanwezig zijn. Tijdens de analyse is geprobeerd om deze subjectiviteit zo goed als mogelijk te filteren, waarmee de kans op een ‘Researcher Bias’ is vergroot. Wanneer dit onderzoek uitgevoerd zou worden na de politieke besluitvorming en door een onafhankelijke onderzoeker zal dit mogelijk leiden tot antwoorden vanuit een ander perspectief, waarbij de onderzoeksresultaten weer een andere ‘kleuring’ zullen hebben. Ondanks deze kanttekeningen zal de conclusie van het onderzoek niet

veranderen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat vooral door het aspect cultuur de condities niet tot weinig worden waargenomen in de bouwsector. Vervolgonderzoek zou dan ook kunnen zijn op welke wijze de bouwsector ondersteund kan worden bij de implementatie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen om deze cultuur te doorbreken. Advies daarbij is om dit onderzoek door een onafhankelijke onderzoeker te laten uitvoeren waarmee de objectiviteit van het onderzoek beter gewaarborgd blijft.

Door de nauwe betrokkenheid van de auteur en de aanwezige 'Researcher Bias' is binnen dit onderzoek gekozen om naast de interviews ook tal van evaluatierapporten van reeds uitgevoerde proefprojecten te analyseren. Hiermee ontstaat methoden- en bronnentriangulatie en dit is gedaan om met name de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Terugkijkend op het verrichte onderzoek kunnen wellicht vraagtekens gezet worden bij het aantal respondenten die geïnterviewd zijn in relatie tot voldoende diepgang en breedte van het onderzoek. Wellicht dat de 'Researcher Bias' hierbij nadrukkelijk partte heeft gespeeld bij het selecteren van de respondenten. Door de nauwe betrokkenheid bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is van vele stakeholders ook bekend wat hun mening is over het wetsvoorstel. Binnen dit onderzoek staan de condities voor systeemtoezicht in de bouwsector centraal, waarbij de mening van de bouwsector over het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen irrelevant is. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen zijn wellicht te strenge selectiecriteria gehanteerd, waarmee wellicht de diepgang en breedte van het onderzoek marginaal is.

Uit onderzoek van De Bree (2010) is gebleken dat door partijen nogal verschillende invulling wordt gegeven aan het begrip systeemtoezicht en dat dit kan leiden tot verwarring. Vanuit dit gegeven is bij de start van ieder interview aan de respondent gevraagd wat zijn definitie en verwachting is van systeemtoezicht. Deze vraag is gesteld om een beeld te krijgen van op welke wijze de respondenten invulling geven aan het begrip systeemtoezicht. Doordat deze vraag aan het begin van ieder interview is gesteld bestaat de kans dat de respondenten 'gestuurd' zijn in het beantwoorden van de vervolgvragen over de aanwezigheid van de verschillende condities voor systeemtoezicht in de bouwsector. Hierdoor zou de interne validiteit van het onderzoek lager kunnen uitvallen (Verschuren & Doorewaard, 2015). Bij herhaling van dit onderzoek is het voor de validiteit van het onderzoek beter om dit soort vragen niet dan wel aan het einde van het interview te stellen.

Risicoanalyse als conditie 8

In het onderzoek van Helderman en Honingh (2009) wordt geconcludeerd dat risicoanalyses een centrale rol moet spelen binnen toezicht. Dit vergroot de effectiviteit van toezicht, "zodat het mogelijk is om 'risk-based' te werk te gaan en de 'goede' bedrijven minder met toezicht te maken zouden krijgen dan de 'slechte'" (Helderman & Honingh, 2009, p. 29). "De kunst is om de onder toezicht gestelde eigenaar te maken van de risicoanalyse en de daarbij passende normering en interne beheersingsmaatregelen" (Helderman & Honingh, 2009, p. 99). Helderman en Honingh hebben dan ook een achtste conditie geformuleerd: "Als de discrepantie tussen risicoanalyse en indicatoren groter is, neemt de kans op schijnveiligheid toe en neemt de bruikbaarheid van het interne borgingssysteem af" (Helderman & Honingh, 2009, p. 100). Deze conditie is binnen dit onderzoek niet meegenomen, omdat de conditie zo is geformuleerd dat dit meer een resultante is van dat de kwaliteitsnorm objectiveerbaar is (conditie 7). Wanneer de kwaliteitsnorm goed objectiveerbaar is en de afbakeningen van het 'systeem' (conditie 5) duidelijk is beschreven is het zowel voor de toezichthouder als met name

voor de onder toezicht gestelde mogelijk om een goede risicoanalyse op te stellen. Helderman en Honingh (2009) adviseren dat binnen inspecties methodologische kennis over risicoanalyses ontwikkeld moet worden. De respondenten binnen dit onderzoek beamen dat er een uniforme methode voor het doen van risicoanalyses moet komen. Daarmee wordt voor alle partijen binnen het stelsel van kwaliteitsborging een ‘level playing field’ gecreëerd en zullen alle partijen op basis van dezelfde methode een afweging maken op welke wijze voldaan wordt aan wet- en regelgeving. Advies is om een extra conditie toe te voegen dan wel de achtste conditie te herformuleren zoals in tabel 6 weergegeven.

Tabel 6: Advies extra conditie voor systeemtoezicht

Conditie	Toelichting
8. Uniforme methode risicoanalyse	Een uniforme methode voor risicoanalyses vergroot de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het interne borgingssysteem, doordat alle partijen op eenzelfde wijze een afweging maken op welke wijze voldaan kan worden aan wet- en regelgeving.

Cultuur

Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral door het aspect cultuur de condities niet tot weinig worden waargenomen in de bouwsector. Met het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen worden verschillende prikkels gegeven waarmee de bouwsector wordt gemotiveerd tot zelfregulering. Wellicht is dat niet voldoende en zijn volgens verschillende respondenten ‘vreemde ogen’ nodig. Ofwel binnen het stelsel van kwaliteitsborging moet ook gehandhaafd worden. Dit is de taak van de toelatingsorganisatie binnen het stelsel van kwaliteitsborging. In de bestuurskundige literatuur worden grofweg twee stijlen van handhaving onderscheiden: 1. een pedagogische stijl (compliance) en 2. een sanctionerende handhavingstijl (repressie) (Bekkers e.a., 2002; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Robben, 2010). Vervolgonderzoek kan dan ook gedaan worden naar welke handhavingstrategieën door de toelatingsorganisatie ingezet kunnen worden om de bouwsector te motiveren tot een ander gedrag. Daarmee kan antwoord op de vraag gegeven worden of een pedagogische stijl, waarbij het ‘opvoeden’ centraal staat, of dat een sanctionerende stijl, waarbij overtredingen direct bestraft worden, binnen de bouwsector tot normconform gedrag zal leiden.

“Uiteindelijk is toezicht een soort van sluitstuk wat je nodig hebt, omdat je niet moet verwachten dat daar alle heil en zege vandaan komt ... Toezicht is altijd een second best optie” (respondent TO). Ofwel er moet niet verwacht worden dat met alleen toezicht de doelstelling van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen bereikt zullen worden. Uit onderzoek blijkt dat veel partijen binnen de bouwsector behoefte hebben aan een uniform en transparant informatiesysteem. Wanneer de professionele opdrachtgever ook in dit informatiesysteem participeert heeft hij de mogelijkheid om eventueel te interveniëren in het bouwproces (Ligthart, 2018). Daarmee ligt niet alleen de verantwoordelijkheid bij de toezichthouder, maar ook bij opdrachtgevers. Echter, de opdrachtgevers moeten niet interveniëren op kwaliteit, aangezien dat door hen moeilijk is te beoordelen, maar in het proces; is op een heldere en transparante wijze vastgelegd welke keuzes zijn gemaakt – risicoanalyse – ten aanzien van de kwaliteit.

Uit onderzoek is ook naar voren gekomen dat diverse negatieve prikkels aanwezig zijn die invloed hebben op de kwaliteit van het bouwwerk. Een daarvan zijn de hoge boetes bij overschrijding van de bouwtijd. “De sanctie voor te laat opleveren is veel groter dan het risico om dezelfde hoeveelheid geld

kwijft te zijn voor het herstellen van fouten” (respondent TO). Deze negatieve prikkel werkt wellicht ook de cultuur van ‘afschuiven’ in de hand. Advies is om nader te onderzoeken op welke wijze deze negatieve prikkel weggenomen kan worden, zonder dat daarbij de opdrachtgever zijn zekerheid van de opleverdatum verliest.

Tijdens de interviews is door de respondenten veelvuldig een vergelijking gemaakt met de auto-industrie. Daarbij is meerdere keren gesproken over de cultuur die heerst in de fabrieken van bijvoorbeeld Toyota. In de fabriek wordt gebruik gemaakt van een ‘rode knop’ – ‘Andon-koord’¹⁷ – die de medewerker kan indrukken wanneer hij de kwaliteit niet meer kan waarborgen. Met het indrukken van de knop komt het productieproces tot stilstand en kan hij met collega’s het probleem analyseren en oplossen. Advies is om in de bouwsector te onderzoeken welke prikkels nodig zijn waarin een cultuur ontstaat om stopmomenten in te kunnen lassen als de kwaliteit niet meer gegarandeerd kan worden.

Lerend vermogen

Ook al worden de condities voor systeemtoezicht niet dan wel in mindere mate waargenomen is het advies om systeemtoezicht door middel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen toch in te voeren. Het wetsvoorstel heeft elementen – prikkels – in zich om de sector te stimuleren tot ander gedrag; 1. duidelijkere aansprakelijkheidsverdeling en 2. verplichte kwaliteitsborging voor een bepaalde categorie bouwwerken. Met de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen ontstaat een vorm van systeemtoezicht in de bouwsector. Het toezicht moet dan ook niet gezien worden als een panacee en dat daarmee de sector meer kwaliteit gaat leveren (respondent TO). “Het voordeel van systeemtoezicht ... mits toegepast op bedrijven met een geschikt managementsysteem, een leerimpuls kan bieden. ... Dit biedt mogelijkheden ... om met behulp van systeemtoezicht bedrijven via duidelijke stappen tot een hoger niveau van beheersing en borging van maatschappelijke belangen te bewegen. Hierbij moet wel worden bedacht dat een bestraffende toezichtstijl zich slecht verhoudt met systeemtoezicht en het leerproces ernstig kan frustreren” (De Bree, 2010, pp. 69–70). Het leerproces is in enkele langlopende proefprojecten ook aangetoond (Ligthart, 2018). Daarnaast is door verschillende respondenten binnen dit onderzoek ook benoemd dat er een leerproces ontstaat wanneer ondernemers de voordelen inzien van kwaliteitsborging. Binnen een van de evaluatierapporten is beschreven “dat bouwbedrijven die bouwkwiteit ‘in hun DNA’ hebben sneller en effectiever leren dan andere bedrijven” (Ligthart, 2018, p. 9). Achteraf bezien had het mooi geweest als deze ‘bijvangst’ van dit onderzoek volwaardig onderdeel van de vraagstelling had uitgemaakt. Aangezien het antwoord op de vraag ‘of de bouwsector klaar is voor systeemtoezicht’ geen verrassing is had hiermee ook antwoord gegeven kunnen worden op de vraag ‘wat het lerend vermogen van de bouwsector is’ en op welke wijze dit gestimuleerd zou kunnen worden in combinatie met het toepassen systeemtoezicht. Daarbij zou dan ook het cultuuraspect betrokken kunnen worden en wat daarin de beste handhavingstrategie is om de bouwsector te stimuleren tot meer (eigen) verantwoordelijkheid te nemen en het leveren van meer kwaliteit. Dit zou een mooi promotieonderzoek kunnen zijn als vervolg en uitbreiding op deze scriptie; ‘Op welke wijze kan door middel van systeemtoezicht het lerend vermogen van de bouwsector vergroot worden en wat leidt tot meer bouwkwiteit?’.

¹⁷ Andon is Japans voor lamp of signaal. Het geeft op een visuele manier de status aan van een machine of een activiteit. Bij activiteiten kan je denken aan een dashboard wat de status van een proces laat zien, of bij een call er extra agents nodig zijn. De kleuren zijn Groen (alles goed), Oranje (onderhoud of heeft aandacht nodig) en Rood (niet goed, proces is gestopt). Bron: LeanSixSigma (2018).

Literatuurlijst

- Aelen, M., & Wingerde, K. van. (2014). Balanceren tussen toezicht en eigen verantwoordelijkheid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 5(2), 3–6. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052014005002001>
- Ahraoui, R. (2016). Wet kwaliteitsborging voor het bouwen; nieuw stelsel voor het bouwtoezicht. *RegelMaat*, 31(3), 189–201. Geraadpleegd van http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/regelmaat/2016/3/RM_0920-055X_2016_031_003_003
- Ankersmit, W. (2013). *Advies over de veranderende rollen Bouwbesluittoetsing en Bouwtoezicht*. Vaassen. Geraadpleegd van http://www.bwtinfo.nl/upload/ckfinder/files/Definitief_rapportage_gemeente_Eindhoven.pdf
- Baarsma, B. E. (2010). Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(1), 7–29. Geraadpleegd van https://www.bjutijdschriften-nl.eur.idm.oclc.org/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2010/3/TvT_1879-8705_2010_001_003_002.pdf
- Beck, U. (2006). Living in the world risk society. *Economy and Society*, 35(3), 329–346. <https://doi.org/10.1080/03085140600844902>
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging* (2de ed.). Boom Lemma Uitgevers.
- Bekkers, V., Homburg, V., & Ringeling, A. (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 6(6), 481–500. Geraadpleegd van <http://repub.eur.nl/pub/631/BSK005.pdf>
- Belzen, T. van. (2016a, april 27). Richt je op de klant, ik ben maar minister. *Cobouw*, pp. 8–11. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2016/4/richt-je-op-de-klant-ik-ben-maar-minister-101228254>
- Belzen, T. van. (2016b, mei 16). Blok wil “hysterische” lobbyisten op een lijn krijgen. *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <http://www.cobouw.nl/artikel/1622811-blok-wil-hysterische-lobbyisten-op-een-lijn-krijgen>
- Belzen, T. van. (2017a, oktober 3). Promovendus: “bouwtoezicht moet op de schop”. *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/10/promovendus-stelselwijzing-blijft-noodzakelijk-101253148>
- Belzen, T. van. (2017b, oktober 13). Privaat bouwtoezicht niet van de baan: Plasterk ziet uitweg voor gestrande wet. *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/10/privaat-bouwtoezicht-niet-van-de-baan-plasterk-ziet-uitweg-voor-gestrande-wet-101253570>
- Belzen, T. van. (2018, mei 16). Brandbrief aan minister: “Pas kwaliteitswet bouw aan”. *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/05/brandbrief-aan-minister-pas-wet-kwaliteitsborging-bouw-op-drie-onderdelen-aan-101261027>
- Bouwend Nederland. (2018). Feiten en cijfers. Geraadpleegd 20 februari 2018, van <http://www.bouwendnederland.nl/feitenencijfers>
- Bree, M. A. de. (2010). Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(3), 51–70.
- Bree, M. A. de. (2013). *Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht*. Rotterdam. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/Ma_Bree/publication/311767049_2013_Private_borging_van_regelnaleving_i_n_het_omgevingsrecht/links/58597abb08ae3852d2559934.pdf
- Bree, M. A. de. (2015). *Certificatie en publiek toezicht - De rol van certificatie van managementsystemen bij publiek toezicht in het omgevingsrecht*. Hellevoetsluis.
- Bruijn, H. de, & Heuvelhof, E. ten. (2005). *Handhaving - Het spel tussen inspecteur en inspectee*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bruijn, H. de, & Heuvelhof, E. ten. (2007). *Management in netwerken - Over veranderen in een multi-actorcontext* (3e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers. Geraadpleegd van mgtbk.nl/ror
- Castells, M. (1996). *The Network Society*. Oxford: Blackwell. Geraadpleegd van [https://mccti.hugoramos.eu/Biblioteca_\(versao_antiga\)/Mestrado_CCTI/Castells,Manuel/TheNetworkSociety_ACross-culturalPerspective.pdf](https://mccti.hugoramos.eu/Biblioteca_(versao_antiga)/Mestrado_CCTI/Castells,Manuel/TheNetworkSociety_ACross-culturalPerspective.pdf)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2018). Bouwvergunningen; aantal, bouwkosten, index, aard werk, bestemming. Geraadpleegd 4 april 2018, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83667NED/table?ts=1522854856180>
- Chao-Duivis, M. A. B., & Strang, H. P. C. W. (2013). *Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw*. Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/02/01/rapport-naar-een-andere-verdeling-van-verantwoordelijkheid-in-de-bouw>

- Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (commissie-Dekker). (2008). *Privaat wat kan, Publiek wat moet*. Den Haag.
- Creusen, H., Minne, B., & Wiel, H. van der. (2006). *Measuring Competition in the Netherlands: A comparison of indicators over the period of 1993 - 2001* (CPB Memorandum No. 163). Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/memo163.pdf>
- Dale, van. (2018). Betekenis "ontvankelijk". Geraadpleegd 31 januari 2018, van <http://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/ontvankelijk#.WnISAmZx9R0>
- Dietz, F. J., Heijman, W. J. M., & Marks, P. K. (2015). *Toegepaste micro-economie* (2e druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Doodeman, M. (2017, december 7). Hennes de Ridder: "De bouw is nog steeds een verschrikking". *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/12/hennes-de-ridder-de-bouw-nog-steeds-een-verschrikking-101255854>
- Doodeman, M. (2018, maart 29). Personeelstekort in de bouw: de stand van zaken. *Cobouw*. Alphen aan den Rijn. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/artikel/2018/03/personeelstekort-in-de-bouw-101259475>
- Duijkersloot, A. P. W., Gier, A. A. J. de, Groothuise, F. A. G., Rijkwick, H. F. M. W. van, & Uyenburg, R. (2011). Algemeen geregeld, goed geregeld? *Milieu & Recht*, 9(39), 576–586.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2017a). Debat over kwaliteitsborging in de bouw. Geraadpleegd 5 juli 2017, van https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20170704/debat_over_kwaliteitsborging_in_de
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2017b). Verslag van de vergadering van 11 juli 2017 (2016/2017 nr. 35, item 5). Geraadpleegd 12 juli 2017, van https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20170711/_stemming_aangehouden
- Erp, J. van, Huisman, W., Bunt, H. van de, & Ponsaers, P. (2008). Toezicht en compliance. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), 83–95. Geraadpleegd van https://www.bjutijdschriften-nl.eur.idm.oclc.org/tijdschrift/tijdschriftcriminologie/2008/02/TvC_2008_051_002_001.pdf
- Gemeente Den Haag. (2013). *Evaluatie project Extern Bouwtoezicht*. Den Haag.
- Gieskens, B. (2017). *Pilot Dordtse Kil III*.
- Goedee, J. (2017). *Succesfactoren complexe (keten)samenwerking*. Tilburg: Universiteit van Tilburg. Geraadpleegd van <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170628-pmvg-bwst9-pres1-succesfactoren-complexe-ketensamenwerking.pdf>
- Heijden, J. van der. (2009). *Building regulatory enforcement regimes: Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations*. Delft Centre for Sustainable Urban Areas.
- Heijden, J. van der. (2010). *Gedelegeerd toezicht: bestuurskundige en juridische beschouwingen*. Delft.
- Heijden, J. van der. (2013). De geest van het Franse bouwtoezicht in een immer troebele fles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 12(1), 56–59. Geraadpleegd van https://www.bjutijdschriften-nl.eur.idm.oclc.org/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2013/1/TvV_1872-7948_2013_012_001_005.pdf
- Helderman, J. K., & Honingh, M. E. (2009). Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren., (February), 120.
- Helsloot, I., & Schmidt, A. (2012). *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Honingh, M. E., & Helderman, J. K. (2010). Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol? *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(2), 6–25.
- Hoogenboom, M., & Veen, R. van der. (2005). Anthony Giddens. In H. Achterhuis, J. Sperna Weiland, S. Teppema, & J. A. F. J. de Visscher (Red.), *Denkers van nu* (pp. 296–310). Diemen: Veen.
- Instituut voor Bouwkwiteit. (2016). Pilots, proefprojecten en andere initiatieven op kaart. Geraadpleegd 20 februari 2018, van <http://www.stichtingibk.nl/2016/08/16/pilots-proefprojecten-en-andere-initiatieven-op-kaart/>
- Instituut voor Bouwkwiteit. (2017). Welke instrumenten zijn er (in ontwikkeling)? Geraadpleegd 20 februari 2018, van <http://www.stichtingibk.nl/welke-instrumenten-zijn-er-in-ontwikkeling/>
- Johnson, R. B. (1997). Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 118(2), 282. Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/R_Johnson3/publication/246126534_Examining_the_Validity_Structure_of_Qualitative_Research/links/54c2af380cf219bbe4e93a59.pdf
- Kaats, E., & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties* (2014de ed.). Deventer: Vakmedianet.

- Kamerstukken I 2016/17, 34 453, G. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20170707/brief_van_de_minister_van_bzk_met_2/document3/f=/vkfplxj40o0yl.pdf
- Kamerstukken II 2000/01, 27 831, 1. Kaderstellende visie op toezicht. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-1.html>
- Kamerstukken II 2011/12, 28 325, 146. Technische informatie over de publicatie Bouwregelgeving; Brief regering; Vernieuwing bouwregelgeving. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28325-146.html>
- Kamerstukken II 2015/16, 34 453, 2. Voorstel van wet (Wet voor kwaliteitsborging voor het bouwen). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34453-2.html>
- Kamerstukken II 2015/16, 34 453, 3. Memorie van toelichting (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34453-3.html>
- Klein Haarhuis, C. M. (2014). *Ex ante onderzoek in metaperspectief* (Onderzoek en beleid No. 311). Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-van-ex-ante-evaluaties-bij-voorgenomen-wet-en-regelgeving.aspx>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge.
- Koning, M., Errami, S., & Saitua, R. (2016). *MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*. Eib.
- LeanSixSigma. (2018). Andon. Geraadpleegd 8 april 2018, van <https://www.sixsigma.nl/woordenboek/andon>
- Ligthart, P. (2016). *Pilotproject kwaliteitsborging Zeeburgereiland - Theo Koomenbuurt - Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken*. Rotterdam.
- Ligthart, P. (2018). *Pilotproject kwaliteitsborging Zeeburgereiland - Theo Koomenbuurt - Leerervaringen van betrokken partijen*. Rotterdam.
- Lubach, D., Boogers, M., & Stok, J. (2016). *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging - Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*.
- Meijer, F. (2017). *Kwaliteitsborging van de kleine klus: Verkenning van de verwachtingen en eerste ervaringen van bewoners, bouwers, gemeenten en kwaliteitsborgers*. Delft.
- Mertens, F. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. TU Delft, Delft. Geraadpleegd van <http://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:35f8db6e-b4e6-4b05-8361-85a451a261c5/?collection=research>
- Mertens, F. (2011). *Inspecteren - Toezicht door inspecties*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Mertens, F. (2017). *Leeratelier Toezicht en Naleving (LTN)*. Geraadpleegd 22 mei 2017, van <http://www.nsob.nl/opleiding/leeratier-toezicht-en-naleving-ltn/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2005). *Minder last, meer effect - Zes principes van goed toezicht*. Den Haag. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ministerie van Financiën. (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*. Den Haag. Geraadpleegd van <http://www.beleidevaluatie.info/wp-content/uploads/2011/08/Handreiking-evaluatieonderzoek-ex-ante.pdf>
- Montfort, C. J. van. (2007). Toezicht en evaluatie in de schemerzone. In F. L. Leeuw, J. S. Kersenboom, & R. Elte (Red.), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland* (pp. 107–122). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers. Geraadpleegd van https://pure.uvt.nl/ws/files/1376739/Montfort_Toezicht_en_evaluatie_in_de_schemerzone_111212_publishers_immediately.pdf
- Moor-van Vugt, A. J. . de, & Wessel, M. W. (2011). Systeem in het financiële toezicht. *RegelMaat*, 4(26), 213–229. Geraadpleegd van https://www.bjutijdschriften-nl.eur.idm.oclc.org/tijdschrift/regelmaat/2011/4/RM_0920-055X_2011_026_004_003.pdf
- Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063–1084. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1066417>
- Nieman, H. (2016). *Pilotproject kwaliteitsborging Leiderdorp - Plantage - Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken*. Tienhoven. Geraadpleegd van <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2016/12/20161202-Rapportage-pilot-Leiderdorp.pdf>

- Nieman, H., Egmond, H. van, & Leeuwen, G.-J. van. (2014a). *RAPPORTAGE VERKENNINGSFASE - op weg naar een TOELATINGSORGANISATIE*. Rotterdam. Geraadpleegd van <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2014/01/Kwartiermakers-kwaliteitsborging-in-de-bouw-verkenning.pdf>
- Nieman, H., Egmond, H. van, & Leeuwen, G.-J. van. (2014b). *Verbetering kwaliteitsborging in de bouw - Het nieuwe stelsel in een notendop* (Advies No. 3). Rotterdam. Geraadpleegd van <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2014/03/Verbetering-kwaliteitsborging-in-de-bouw-in-een-notedop.pdf>
- NOS. (2018, april 30). Vakmensen in de bouw hebben werk voor het uitkiezen. Hilversum. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2229701-vakmensen-in-de-bouw-hebben-werk-voor-het-uitkiezen.html>
- Ollongren, K. H. (2018). *Uitstelbrief Kamervragen over wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen* (No. 2018–0000243298). Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2018/04/30/uitstelbrief-kamervragen-over-wetsvoorstel-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen>
- Overeem, T. (2016). *Evaluatie pilot private kwaliteitsborging bouwen van een woning in de gemeente Voorst*. Twello. Geraadpleegd van http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2016/11/Evaluatie_pilot_private_kwaliteitsborging_Voorst.pdf
- Overveld, R. van, Graaf, P. J. van der, Eggink-Eilander, S., & Berghuis, M. . (2011). *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Recht.nl. (2015). "Vergunninghouder" in de zin van de Wabo. Geraadpleegd 16 juli 2017, van <https://www.recht.nl/nieuws/milieurecht/136534/vergunninghouder-in-de-zin-van-de-wabo/#>
- Robben, P. (2010). *Toezicht in een glazen huis : Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/39517/>
- Schothorst, Y., Harlaar, W., & Koenen, B. (2014). *Private kwaliteitsborging in de bouw - De mening van de bouwwereld* (No. V6211). Amsterdam. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/19/private-kwaliteitsborging-in-de-bouw-de-mening-van-de-bouwwereld>
- SKW Certificatie. (2015). *Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019*. Rotterdam. Geraadpleegd van <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/05/20150415-Rapportage-pilot-PVS-SKW-v3-2.pdf>
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft*. Cambridge: Harvard University. Geraadpleegd van http://www.iosco.org/library/annual_conferences/pdf/ac25-13.pdf
- Spruit, R. (2009). *Werken met ISO 9001 (KAM-manage)*. Delft: Nederlands Normalisatie-instituut.
- Stoopendaal, A., & Bree, M. A. de. (2014). *Evaluatieonderzoek Systeemtoezicht op kwaliteit en veiligheid in de zorg Bestuur & Beleid van de Gezondheidszorg (HCG)*. Rotterdam. Geraadpleegd van http://media.wix.com/ugd/3bc72d_48cc11eb88b24dbef4a6537fd5f10a5.pdf
- Stoopendaal, A., Bree, M. de, Keuter, F., & Robben, P. (2014). Systeemtoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg. Een experimentele innovatie van toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 5(2), 27–46. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052014005002003>
- Ton, A. C., Bunschoten, J. L., Calis, P. W. van, & Nelis, C. C. . (2015). *Handreiking Bouwbesluit & woning* (2e versie). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2015/04/01/handreiking-bouwbesluit-woning.html>
- Velders, R. (2011). *Introductie in toezicht en handhaving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Geraadpleegd van mgtbk.nl/1iq7p0
- Verbruggen, P., & Havinga, T. (2014). Metatoezicht op voedselveiligheid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 5(1), 6–32. <https://doi.org/10.5553/TvT/187987052014005001002>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5e druk). Boom Lemma Uitgevers.
- Witte, M. de, & Jonker, J. (2013). *De kunst van veranderen - Bewegen naar de kern*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bijlage 1 Operationalisering condities voor systeemtoezicht

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
<i>De motivatie tot zelfregulering:</i>			
Externaliseren risico	<ul style="list-style-type: none"> Is er een mogelijkheid tot het afschuiven van het risico op andere (Chao-Duivis & Strang, 2013)? Ofwel wordt het risico/ aansprakelijkheid verlegd naar een derde (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011)? 	<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid van een verzekering/ waarborgregeling (Chao-Duivis & Strang, 2013); Hoofdelijk aansprakelijk of kan het risico/ de aansprakelijkheid verschoven worden naar derden (Chao-Duivis & Strang, 2013; De Moor-van Vugt & Wessel, 2011)? Verantwoordelijkheidsverdeling/ probleemeigenaar: is duidelijkheid wie aangesproken kan worden (Chao-Duivis & Strang, 2013)? 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee Ja – nee
Afstand risiconemer en risico effecten	<ul style="list-style-type: none"> Welk belang is er bij het voorkomen van het risico/ incidenten (Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Economisch, zowel direct door verlies van marktaandeel, extra kosten/ investeringen als indirect door middel van boetes (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009); Reputatie (naming & shaming) (Robben, 2010); Politiek: leiden de incidenten tot politieke discussies, ofwel is er politieke druk om incidenten op te lossen (Baarsma, 2010; De Bree, 2013); Maatschappelijk: leiden de incidenten tot maatschappelijke discussies, ofwel is er maatschappelijke druk om incidenten op te lossen (Baarsma, 2010; De Bree, 2013). 	<ul style="list-style-type: none"> Direct – indirect Direct – indirect Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze worden de effecten/ gevolgen van de incidenten gevoeld (De Bree, 2013; Chao-Duivis & Strang, 2013; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Direct op de eigen onderneming: een incident heeft direct gevolgen op bijvoorbeeld het eigen personeel (Helderman & Honingh, 2009); Indirect dan wel niet doordat het risico/ aansprakelijkheid verlegd kan worden naar derden (Chao-Duivis & Strang, 2013; Moor-van Vugt & Wessel, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Ketenafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Is er organisatiekracht aanwezig in de sector (Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Voldoende (pro)actieve organisaties/ bedrijven binnen de sector: Binnen de sector zijn verschillende bedrijven die als koploper (met aanzien) aangemerkt kunnen worden. Deze koplopers nemen het voortouw binnen de sector om te anticiperen op actualiteiten/ maatschappelijke vraagstukken. Zij zullen, hetzij gesteund door een brancheorganisatie, deze vraagstukken oppakken en daarmee een voorbeeldfunctie c.q. koplopersfunctie innemen (De Bree, 2013, 2015); Brancheorganisatie: Zijn de organisaties/ bedrijven vertegenwoordigd in een brancheorganisatie en is deze betrokken bij het organiseren en bewaken van kwaliteitssystemen/ -normen in de sector (Helderman & Honingh, 2009); 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Is binnen de sector een onderlinge samenwerking aanwezig tussen organisaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Organisaties/ bedrijven werken samen met ketenpartners: Bij het produceren/ leveren van het product/ dienst is de organisatie afhankelijk van toeleveranciers dan wel wordt er 'samen' gewerkt met partners. Deze samenwerking kan gekenmerkt worden door bijvoorbeeld interpersonele afhankelijkheden of het werken met halffabricaten. Tegenovergestelde is dat organisaties/ bedrijven het product/ dienst volledig in eigen beheer produceren, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld halffabricaten (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005; Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Autonoom/ individueel – afhankelijk van ketenpartners ('samen' werken)
	<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze kan de (keten)samenwerking worden getypeerd (Goedee, 2017)? 	<ul style="list-style-type: none"> Vrijblijvend (Goedee, 2017); Gecoördineerd (Goedee, 2017); Geïntegreerd (Goedee, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee Ja – nee

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Ketenafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> Concurrentietypering, concurrentiegraad, marktaandeel, marktpositie, marktform, marktgedrag (Dietz e.a., 2015; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Relatieve winst methode (Relative profits measure): Het idee achter deze methode is dat fellere concurrentie leidt tot (relatief) meer winst van de hoogproductieve bedrijven ten koste van de laagproductieve bedrijven. De indicator berust op de benadering dat bedrijven in een bedrijfstak in hun marginale kosten (productieniveau) afwijken (Creusen, Minne, & Van der Wiel 2006). Lerner-index (kostprijs index): verwijst naar het vermogen van het bedrijf om zijn prijzen boven de marginale kosten te stellen. Het idee achter deze index is dat scherpere concurrentie wordt weerspiegeld door lagere marges van de kostprijs als gevolg van lagere prijzen. Als er veel concurrenten op een markt zijn met een lage vraag, dwingt de concurrentie de bedrijven om hun prijzen te verlagen tot marginale kosten (Creusen e.a., 2006). Herfindahl-index (concentratieverhouding): Een concentratieverhouding meet de concentratie van het marktaandeel van ondernemingen in een afgebakende markt (sector). Het idee achter deze index is dat fellere concurrentie wordt weerspiegeld door minder concentratie, dus een daling van de ratio. Concentratie in het marktaandeel kan wijzen op marktmacht om prijzen boven marginale kosten te stellen, of op mogelijke samenspanning en misbruik van dominante posities. Het extreme geval is een monopolist (Creusen e.a., 2006; Dietz e.a., 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> Groot – klein Hoog – laag Dominant (monopolie) – gelijk (volkomen concurrentie of volledige mededinging; homogene en heterogene oligopolie)

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Complexiteit markt	<ul style="list-style-type: none"> Wat is de cultuur in het kader van communiceren over het eigen functioneren/ falen (Helderman & Honingh, 2009)? 	<i>Institutionele indicatoren</i> <ul style="list-style-type: none"> Interne controle aanwezig, op zowel het eigen proces als de naleving van wet- en regelgeving. Dit uit zich in dat er risicoanalyses en evaluaties worden uitgevoerd (Van Erp e.a., 2008; Helderman & Honingh, 2009); Cultuur 'winst boven alles' of 'leveren van kwaliteit': bij het leveren van 'kwaliteit' hoort een open en transparante houding (Van Erp e.a., 2008; Helderman & Honingh, 2009); Verantwoordelijkheid nemen (Stoopendaal e.a., 2014); 'Afwenden' op derden (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011); 'Verschuilen' achter andere (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> Open ('just culture') – gesloten Ja – nee Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Zijn alle marktpartijen op de hoogte van de aard en de kwaliteit van het te verhandelen product, alsmede van de prijs daarvan (Dietz e.a., 2015)? 	<ul style="list-style-type: none"> Klantvraag: wat is de behoefte van de klant. Hebben alle organisaties eenzelfde beeld/ interpretatie van deze vraag (Goedee, 2017)? Kwaliteitsniveau: wordt het wettelijk minimumniveau nagestreefd of ligt het kwaliteitsniveau hoger (Helderman & Honingh, 2009; Verbruggen & Havinga, 2014)? 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze kan de complexiteit van de producten/ diensten worden getypeerd (Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoog technologisch (Helderman & Honingh, 2009); Specialistische kennis (Helderman & Honingh, 2009); Uniek/ casus afhankelijk (Helderman & Honingh, 2009); Gestandaardiseerd (Helderman & Honingh, 2009); Diversiteit van grondstoffen, halffabricaten en producten (Helderman & Honingh, 2009); Ketenafhankelijkheid/ betrokkenheid van partners (Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Gestandaardiseerd of specialistisch/ uniek Ja – nee Ja – nee Veel – weinig Groot – klein

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Complexiteit markt	<ul style="list-style-type: none"> Zijn organisatie bij het produceren en leveren van producten/ diensten afhankelijk van andere organisaties binnen de keten/ sector (verwevenheid)? Op welke wijze kan deze samenwerking worden getypeerd (De Bruijn & Ten Heuvelhof 2005; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Gedeelde ambitie: in hoeverre wordt de ambitie gedeeld door de (keten)partners en is deze ambitie aantrekkelijk/ waardevol voor de keten partners? Ofwel draagt de samenwerking bij aan de strategie van iedere (keten)partner (Kaats & Opheij, 2012)? Belangen: in hoeverre is er sprake van een oprechte interesse in de belangen van de (keten)partners? Ofwel zijn de ketenpartners met elkaar in dialoog (Kaats & Opheij, 2012)? Relatie: in hoeverre draagt de groepsdynamica ertoe bij dat groep meer is dan de samenwerking van de partners? Ofwel is er sprake van gegund verbindend leiderschap (Kaats & Opheij, 2012)? Organisatie: is een effectief functionerende structuur aanwezig die afgestemd is op het doel en de (keten)partners? Is daarbij ook voldoende draagvlak en daadkracht aanwezig? Ofwel zijn er heldere afspraken en die (grotendeels) worden nagekomen (Kaats & Opheij, 2012)? Proces: in hoeverre is er sprake van een doordacht procesontwerp; de juiste dingen op het juiste moment. Ofwel wordt er recht gedaan aan de condities voor samenwerking en levert de samenwerking ook daadwerkelijk iets op (proceskwaliteit en -effectiviteit) (Kaats & Opheij, 2012)? 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee Ja – nee Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Er is duidelijkheid over de organisatievorm van de organisatie die het product/ dienst levert (Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Typering/ constructie van de organisatievorm: wordt de sector getypeerd door organisaties met ingewikkelde/ ondoorzichtige vennootschappen van waaruit de producten/ diensten worden geleverd of is er sprake van heldere en transparante organisaties. Ofwel is duidelijk welke organisatie(s) betrokken zijn en welke organisatie het risico/ aansprakelijkheid draagt (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011)? Taken, rollen en verantwoordelijkheid: voor alle partijen is het duidelijk wat het mandaat is van de partijen die binnen een samenwerkingsvorm werken. Ofwel de rollen, taken en verantwoordelijkheid van de verschillende ketenpartners zijn helder en transparant vastgelegd (Goedee, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> Transparant – schimmig

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
<i>De kwaliteit van interne borgingssysteem:</i>			
Afbakening en reikwijdte	<ul style="list-style-type: none"> Afbakening en reikwijdte: Welke deelverzameling onderlinge afhankelijkheden (binnen het interne proces en/of externe samenwerkingsverbanden) maken onderdeel uit van het interne borgingssysteem (Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Beschrijving van welke activiteiten en middelen noodzakelijk zijn om het gewenste resultaat te bereiken. Ofwel procesbeschrijving (Spruit, 2009); Beschrijving van de proceseigenaar. Ofwel wie is verantwoordelijk voor het (goede) verloop van het proces (Spruit, 2009)? Beschrijving van de in- en output per activiteit (Spruit, 2009); Beschrijving van de raakvlakken en interacties tussen de verschillende activiteiten en/of ketenpartners (Helderman & Honingh, 2009; Spruit, 2009); Beschrijving van welke hulpmiddelen, methoden of materiaal nodig zijn om de activiteit te kunnen uitvoeren, beheersen en verbeteren (Spruit, 2009); Beschrijving van de mogelijke risico's binnen het proces, tot welk gevolg deze leiden en wat de invloed is op het proces, de ketenpartners en het eindproduct (Spruit, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee Ja – nee Ja – nee Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Toepassingsgebied/ scope (Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Beschrijving scope/ reikwijdte van het instrument. Ofwel welke producten en/of diensten vallen onder het interne borgingssysteem (Helderman & Honingh, 2009; Spruit, 2009); Doel intern borgingssysteem: Klanttevredenheid, risicobeheersing product, naleving wet- en regelgeving (Helderman & Honingh, 2009; Spruit, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Naleving van de regelgeving (extrinsieke motivatie) – beheersing van de risico's (intrinsieke motivatie)

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Gezaghebbende interne borging	<ul style="list-style-type: none"> Is er binnen de organisatie een proactieve houding en (veiligheids)cultuur aanwezig (Bree, 2010)? 	<p><i>Contextuele indicatoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Interne controle aanwezig, op zowel het eigen proces als de naleving van wet- en regelgeving. Dit uit zich in dat er risicoanalyses en evaluaties worden uitgevoerd (Van Erp e.a., 2008; Helderman & Honingh, 2009); Cultuur 'winst boven alles' of 'leveren van kwaliteit': bij het leveren van 'kwaliteit' hoort een open en transparante houding (Van Erp e.a., 2008; Helderman & Honingh, 2009); Verantwoordelijkheid nemen (Stoopendaal e.a., 2014); 'Afwentelen' op derden (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011); 'Verschuilen' achter andere (De Moor-van Vugt & Wessel, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> Open ('just culture') – gesloten Ja – nee Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze wordt gecommuniceerd over incidenten (Helderman & Honingh, 2009; Nederhand, Bekkers, & Voorberg, 2016)? 	<ul style="list-style-type: none"> De wijze van communiceren heeft een directe relatie met de cultuur die binnen de organisatie als binnen de sector aanwezig is. Deze kan open ('just culture') of gesloten zijn (Helderman & Honingh, 2009); Binnen de organisatie wordt gewerkt met 'zelfrapportages'. Zelfrapportage geeft de organisatie/ bedrijf zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan de verplichting van tot zelfcontrole. Deze zelfcontrole uit zich in het uitvoeren van risicoanalyses en het houden evaluaties (Van der Heijden, 2010; Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Open ('just culture') – gesloten Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Is er binnen de organisatie een interne toezichthouder/ borgingsorganisatie aanwezig (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009; Nederhand e.a., 2016)? 	<ul style="list-style-type: none"> Interne borgingorganisatie/ KAM (kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu) afdeling aanwezig binnen de organisatie (Helderman & Honingh, 2009); Organisatieomvang/ bedrijfsomvang: kleine organisaties hebben onvoldoende capaciteit en middelen om een eigen kwaliteitsafdeling/ interne borgingsorganisatie te hebben (De Bree, 2013; Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Klein, middel, groot

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Gezaghebbende interne borging	<ul style="list-style-type: none"> Status interne toezichthouder/ borgingsorganisatie (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009); 	<ul style="list-style-type: none"> De interne toezichthouder/ borgingsorganisatie is direct verantwoordelijk voor de kwaliteit en het interne (kwaliteits)borgingssysteem (Helderman & Honingh, 2009); De interne toezichthouder/ borgingsorganisatie draagt direct verantwoording af aan het management. Daarmee is het ook in staat om te kunnen/ mogen oordelen over de kwaliteit (en de mate van naleving van wet- en regelgeving) die door de verschillende organisatieonderdelen wordt geleverd. (Helderman & Honingh, 2009); De interne borging is georganiseerd in een eigen organisatieonderdeel met eigen medewerkers en budget (Nederhand e.a., 2016). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee Ja – nee Ja – nee
	<ul style="list-style-type: none"> Type instrument voor zelfregulering (Baarsma, 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> Informerende instrumenten: worden toegepast in situaties waar sprake is van informatieproblemen tussen de aanbieder en de consument (Baarsma, 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> Keurmerk, certificering, erkenningsregel, ketengarantiestelsel, visitatie
Objectiveerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Is de (kwaliteits)norm op slecht één manier te interpreteren (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Vorm voorschrift (kwaliteits)norm: de norm is niet alleen in functionele voorschriften uitgewerkt, maar ook geoperationaliseerd in heldere prestatie-eisen. Een prestatie-eis bestaat uit een eigenschapseis die uitgedrukt kan worden in een grenswaarde of bepalingsmethode. Kenmerk van een prestatie-eis is dat deze 'meetbaar' is (Van Overveld et al., 2011); De 'norm' is gepresenteerd in meetbare en waarneembare grootheden. Die grootheden representeren de norm zoals 'bedoeld'. Deze is uitgedrukt in een waarde waarbij aangegeven is op met welke meet- of waarnemingsmethode de norm gemeten kan worden (Mertens, 2011). De (kwaliteits)norm sluit aan bij het doel van de (gezamenlijke) opgave (De Bree, 2010, 2015); Afbakening van het systeem: er is duidelijk op welke proces(sen) – systeem – de voorschriften van toepassing zijn (Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Ambigu – eenduidig (slechts op één manier te interpreteren) Ja – nee / geheel – gedeeltelijk Ja – nee

Variabelen	Kernbegrip	Indicator	Instrumentalisering
Objectieveerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid stakeholders, zowel de onder toezicht gestelde als de toezichthouder, bij de totstandkoming van de (kwaliteits)norm (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009)? 	<ul style="list-style-type: none"> Stakeholders zijn op enige wijze betrokken geweest bij de totstandkoming van de (kwaliteits)norm. In 'gesprek' met de wetgever heeft de sector een bijdrage kunnen leveren aan de (kwaliteits)norm en welke uitleg zij daaraan geven. Doordat het voor zowel onder toezicht gestelde als toezichthouder duidelijk is welke interpretatie aan de (kwaliteits)norm wordt meegegeven kan door beide partijen ook een goede risicoanalyse worden gemaakt over de wijze waarop wet- en regelgeving wordt nageleefd. Door de betrokkenheid van de sector ontstaat ook draagvlak voor de (kwaliteits)norm (De Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Ja – nee

Bijlage 2 Codeerschema

De open codes die tijdens het analyseren van de interviewverslagen en bureauonderzoek zijn gevonden zijn in onderstaande schema vetgedrukt weergegeven.

Conditie	Open codes	Axiale codes
<i>Zelfsturing (motivatie tot)</i>		<i>institutionele condities</i>
1. Externaliseren van risico'	<ul style="list-style-type: none"> • Verzekering • Waarborgregeling • Aansprakelijkheidsregeling • Toleranties • Probleemeigenaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Externaliseren
2. Afstand tussen risiconemer en risico effecten	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch • Reputatie • Politiek • Maatschappelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Belang
	<ul style="list-style-type: none"> • Direct • Indirect • Niet 	<ul style="list-style-type: none"> • Effect
3. Ketenafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Proactieve organisaties • Koplopers • Brancheorganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiekracht
	<ul style="list-style-type: none"> • Interpersonele afhankelijkheden • Halfabricaten • Eigen beheer • Risicobeheersing (faalkosten en afstemmingsverlies) • Uitbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking (waarom)
	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijblijvende samenwerking • Gecoördineerde samenwerking • Geïntegreerde samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Typering samenwerking
	<ul style="list-style-type: none"> • Marktaandeel • Marktpositie • Marktvorm • Marktgedrag • Dominant • Monopolie • Samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrentietyping
4. Complexiteit van de markt	<ul style="list-style-type: none"> • Interne controle • Winst boven alles • Verantwoordelijkheid nemen • Afwenden, afschuiven • Verschuilen • Straffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultuur (sector)
	<ul style="list-style-type: none"> • Klantvraag • Kwaliteitsniveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit
	<ul style="list-style-type: none"> • Technologie • Kennis • Uniek • Gestandaardiseerd • Maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • (Complexiteit) product

Conditie	Open codes	Axiale codes
	<ul style="list-style-type: none"> • Diversiteit grondstoffen • Halffabricaten/ 'prefab' • Samenwerken/ ketenafhankelijkheid 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeelde ambities • Belangen • Relatie • Organisatie • Proces 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking (hoe)
	<ul style="list-style-type: none"> • Ingewikkeld • Gefragmenteerd/ versnipperd • Ondoorzichtig • Gelegenheids-samenwerking/ risicospreiding • Transparant 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatievorm
<i>Kwaliteitsborgingsysteem (kwaliteit)</i>		<i>contextuele condities</i>
5. Afbakening en reikwijdte (scope)	<ul style="list-style-type: none"> • Activiteiten • Proceseigenaar • Input/ output • Interacties (keten)partners • Hulpmiddelen, methoden, materiaal • Risico's 	<ul style="list-style-type: none"> • Reikwijdte
	<ul style="list-style-type: none"> • Product • Proces • Klanttevredenheid • Risicobeheersing • Optimalisatie proces • Naleving wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Toepassingsgebied
6. Gezaghebbende interne borging	<ul style="list-style-type: none"> • Interne controle • Winst boven alles • Verantwoordelijkheid nemen • Afwenden, afschuiven • Verschuilen • Straffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultuur (organisatie)
	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfrapportage • Zelfcontrole • Actief • Passief 	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie
	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsmanager • Kwaliteitsafdeling • Omvang organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Interne toezichthouder
	<ul style="list-style-type: none"> • Directe verantwoording • Eigen organisatieonderdeel • Kan/ mag ingrijpen • Gezag • Onafhankelijkheid • Houding management • Eigen budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Status interne toezichthouder
	<ul style="list-style-type: none"> • Keurmerk • Certificering • Erkenningsregeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Typering instrument

Conditie	Open codes	Axiale codes
	<ul style="list-style-type: none"> • Ketengarantiestelsel • Visitatie • Bewustwording 	
7. Objectieverbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Prestatievoorschrift • Functionele eisen • Meetbaar • Meetmethode • Waarneembaar • Doel • Eenduidig • Afbakening 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectieverbaarheid
	<ul style="list-style-type: none"> • Deelname aan overleggen/ besluitvorming • Inspraakmogelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Participatie

Bijlage 3 Checklist interviews

Topics/ condities	Vragen
<i>Algemeen</i>	
Inleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Wie en functie. • Waar houdt de organisatie zich mee bezig? • Wat is jouw rol binnen de casus ...?
Definitie en achtergrond van systeemtoezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is jouw definitie van systeemtoezicht? • Waarom en wanneer zou jij systeemtoezicht toepassen? • Wat zijn jouw verwachtingen van systeemtoezicht?
<i>Zelfsturing (motivatie tot) institutionele condities</i>	
1. Externaliseren van risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over de mogelijkheden tot het afschuiven van risico's?
2. Afstand tussen risiconemer en risico effecten	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over welk belang er is bij het voorkomen van risico's/ incidenten? • Welke effecten/ gevolgen van de incidenten worden gevoeld?
3. Ketenafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen of er in de sector organisatiekracht aanwezig is? • Is er binnen de sector een onderlinge samenwerking aanwezig tussen de organisaties? • Hoe zou jij de (keten)samenwerking beschrijven/ typeren? Ofwel waarom wordt er samengewerkt? • Op welke wijze kan de concurrentie in de sector getypeerd worden?
4. Complexiteit van de markt	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over de cultuur in de sector over het communiceren over het eigen functioneren/ falen? • Kun je wat meer vertellen over de eigenschappen/ complexiteit van het product? • Zijn alle marktpartijen op de hoogte van de aard en de kwaliteit van het te verhandelen product, alsmede de prijs daarvan? • Als er (keten)samenwerking is, kun je wat meer vertellen over hoe deze er dan uitziet? • Zijn de (samenwerkende) organisatievormen in de sector/ markt duidelijk?
<i>Kwaliteitsborgingsysteem (kwaliteit) contextuele condities</i>	
5. Afbakening en reikwijdte (scope)	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over wat de reikwijdte van het interne kwaliteitsborgingsysteem zou moeten zijn? Ofwel waar ziet het 'systeem' op toe? • Wat is het toepassingsgebied (afbakening) van het interne borgingssysteem?
6. Gezaghebbende interne borging	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over welke houding/ cultuur er binnen de organisatie aanwezig is als het gaat om veiligheid en kwaliteit? • Op welke wijze wordt er gecommuniceerd over incidenten? • Is er binnen de organisatie een interne toezichthouder/ borgingsorganisatie aanwezig? • Kun je wat meer vertellen over welke status de interne toezichthouder/ borgingsorganisatie binnen de organisatie heeft? • Kun je wat meer vertellen over het type instrument voor zelfregulering wordt gebruikt binnen de organisatie?
7. Objectiveerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kun je wat meer vertellen over de objectiveerbaarheid van de (kwaliteits)norm? • Op welke wijze zijn de stakeholders betrokken bij de totstandkoming van de (kwaliteits)norm?

Tot slot: zijn er condities of factoren die nog niet aan de orde zijn geweest?