



november 2025

Verkenning

Beter sturen op circulaire prestaties in kwaliteitsborging

Samenvatting

TOTSTANDKOMING

Deze verkenning is tot stand gekomen op basis van signalen uit de praktijk. De publicatie is het resultaat van een serie gesprekken met betrokkenen bij kwaliteitsborging en circulair bouwen, die ieder vanuit hun eigen rol, ervaring en kennis hebben ingebracht. Het doel van deze verkenning is om de noodzaak van betere kwaliteitsborging van de milieuprestatie te agenderen en bij te dragen aan verdere professionalisering van de kwaliteitsborging op de milieuprestatie.

De Milieuprestatie Gebouwen (MPG) is het centrale, wettelijke instrument om te sturen op de milieu-impact van nieuwe gebouwen. De MPG stuurt op de integrale milieu-impact over de hele levenscyclus. Samen met de BENG – op energieverbruik – is de MPG het enige wettelijke instrument voor duurzame bouw. Daarbij wordt op dit moment introductie van de *Whole Life Cycle Global Warming Potential* (WLC) voorbereid, als uitwerking van Europese wetgeving in de EPBD-IV.

Om een nieuw woon- of kantoorgebouw te mogen realiseren, moet een minimale MPG-prestatie worden behaald. Dit betekent dat sturing op de MPG-prestatie onderdeel moet zijn van zowel de ontwerp- als realisatiefase. Om te borgen of de wettelijke prestatie-eis wordt behaald, moet deze worden getoetst voor vergunningverlening en tijdens realisatie. De *as-built* MPG moet onderdeel worden van het gebouwdossier bij oplevering. Voor de WLC geldt aanvullend dat de *as-built* prestatie openbaar moet worden gepubliceerd.

Goede toetsing en handhaving van milieuprestaties (MPG) vindt op dit moment in de praktijk echter nauwelijks plaats. Daardoor is er geen inzicht in hoeverre de MPG-prestaties die vooraf in de vergunningverlening zijn ingediend, daadwerkelijk in de praktijk worden gerealiseerd. Dit maakt het onmogelijk om te toetsen of er wordt voldaan aan zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke eisen. Ook is er dus geen toets in hoeverre vooraf gestelde ambities in de praktijk worden gerealiseerd. Tot slot is hierdoor goede registratie en monitoring van de milieuprestatie van bouwwerken – lokaal of nationaal – onmogelijk.

Deze beperkte toetsing is in de basis het gevolg van de risico-gestuurde aanpak in de (private) kwaliteitsborging en het (publieke) bouw- en woningtoezicht. Door de eenvoudig haalbare wettelijke prestatie-eisen is het niet halen van deze eisen voor de kwaliteitsborger of het bevoegd gezag een laag risico. Dat leidt weer tot een beperkte prikkel voor toetsers om hier capaciteit voor vrij te maken en expertise op te ontwikkelen.

Om de toetsing en handhaving van de MPG – en in de toekomst de WLC – structureel te verbeteren, is inzet van alle partijen in de bouwketen nodig.

Door het gebrek aan toetsing en handhaving ontbreekt op dit moment een *level playing field* op het gebied van de milieu-impact van bouwen. Zowel opdrachtgevers, gemeenten, ontwikkelaars en bouwers maken zich zorgen over het gebrek aan toetsing en handhaving.

HANDELINGSPERSPECTIEF

Rijksoverheid

1. Opstellen van uniforme richtlijn voor opstellen MPG-berekening, om meer eenduidig rekenen en toetsen voor verschillende toepassingen – breder dan alleen de wettelijke sturing – mogelijk te maken.
2. Opstellen van landelijke database van milieuprestaties voor (nieuwbouw)projecten, om betere toetsing mogelijk te maken door uitgebreide set referenties en benchmark.

Gemeenten (als bevoegd gezag)

3. Aanscherpen van de MPG in de risico-matrix van bouw- en woningtoezicht, vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid en publiekrechtelijke rol op handhaving.
4. Opnemen van controlemoment voor MPG in toetsings-protocol waarmee aandacht, tijd en middelen beschikbaar komen voor een gedegen controle.
5. Opleiden van vergunningverleners en buiteninspecteurs, om te zorgen dat zij voldoende kennis hebben om deze controle op een goede manier uit te voeren.

Bouwers

6. Actualiseren van MPG-berekening naar *as-built* situatie, om dit onderdeel te kunnen maken van het gebouwdossier en te kunnen rapporteren over de daadwerkelijke impact.

Kwaliteitsborgers

7. Opleiden van eigen collega's, om te zorgen dat zij voldoende kennis hebben om deze controle op een goede manier uit te voeren.
8. Bijstellen van risicoprofiel van MPG, om meer aandacht te geven aan de milieu-impact van het bouwwerk.
9. Controleren van toegepaste materialen (steekproefgewijs), om te bepalen of producten uit MPG-berekening ook daadwerkelijk worden toegepast.

1. Aanleiding: toetsing & handhaving MPG zeer beperkt

De Milieuprestatie Gebouwen (MPG) is het wettelijke instrument om te sturen op de milieu-impact van bouwwerken. De MPG is opgenomen in het *Besluit Bouwwerken Leefomgeving* (Bbl). Onderdeel van de eis in het Bbl is een minimale MPG-prestatie. Uit de praktijk komen signalen dat de toetsing en handhaving op deze prestatie beter moet en beter kan.

Om een nieuw woon- of utiliteitsgebouw te kunnen realiseren, moet een minimale MPG-prestatie worden behaald. Dit betekent dat sturing op de MPG onderdeel moet zijn van zowel de ontwerp- als realisatiefase. Om te borgen dat deze wettelijke prestatie-eis is behaald, wordt deze getoetst in de technische toets of de vergunningverlening. Daarna dient de prestatie die bij de uitvoering van de omgevingsvergunning verleend is, onderdeel te zijn van de uitvoeringscontrole bij realisatie. Vervolgens dient handhaving plaats te vinden bij afwijkingen hiervan.

Als we serieus zijn over onze ambities op klimaat en circulaire economie, is een goede toetsing en handhaving van de MPG noodzakelijk. Dit is zowel relevant vanwege de uitbreiding van de MPG naar andere utiliteitsfuncties als bij toekomstige aanscherping van wettelijke prestatie-eisen.

Tegelijkertijd wordt de nationale implementatie van de *Whole Life Cycle Global Warming Potential* (WLC) voorbereid, met daarin zowel een rekenverplichting als een prestatie-eis. Ook moet de WLC *as-built* worden gerapporteerd en gecommuniceerd, als onderdeel van het energielabel. De aandachtspunten die nu voor de MPG gelden, gelden daarmee binnenkort ook voor de WLC. Door deze toetsing en handhaving op korte termijn voor de MPG goed in te regelen, wordt goede toetsing en handhaving op de WLC in de toekomst eenvoudiger.

Uit de praktijk komen signalen dat zowel de toetsing als de handhaving in de praktijk tekort schiet. Deze signalen komen zowel van ontwikkelaars, bouwers, adviseurs, rekeninstrumenthouders, private kwaliteitsborgers en gemeenten als bevoegd gezag. Zij maken zich hier zorgen over, omdat er op deze manier niet kan worden getoetst in hoeverre prestaties die vooraf zijn beloofd, in de praktijk worden gerealiseerd. Ook kan er geen goede monitoring van de daadwerkelijke milieu-impact van de bouw plaatsvinden.

Deze signalen uit de praktijk zijn aanleiding geweest om deze verkenning te starten. Met deze verkenning willen we laten zien op welke punten kwaliteitsborging op dit moment tekort schiet en wat er nodig is om deze te verbeteren. Deze verbetering is een voorwaarde om effectief te kunnen sturen op een lagere milieu-impact in de bouwsector. Met deze verkenning willen we bijdragen aan de verdere professionalisering de kwaliteitsborging op de milieuprestatie, in voorbereiding op een degelijke invoering van kwaliteitsborging voor de MPG.



2. Uitgangspunt: huidige situatie met private en publieke kwaliteitsborging

De milieuprestatie (MPG) is onderdeel van de reguliere aanpak van kwaliteitsborging en vergunningverlening. Als gevolg daarvan vindt toetsing en handhaving *risicogestuurd* plaats. Dit geldt zowel voor de publiek-rechtelijke kwaliteitsborging (door overheid) als de private kwaliteitsborging (onder de WKB).

Gevolgklassen

De wijze waarop praktijkcontrole plaatsvindt, is afhankelijk van de gevolgklasse van het project.

De nieuwbouw van grondgebonden woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen valt onder 'gevolgklasse 1'. Grotere, meer complexe projecten vallen onder 'gevolgklasse 2' of 'gevolgklasse 3'. Voor gebouwen die onder 'gevolgklasse 1' vallen, is momenteel de Wet Kwaliteitsborging (WKB) van toepassing. De verwachting is dat de WKB over een aantal jaar ook voor de andere gevolgklassen zal worden ingevoerd. De gevolgklassen en wijze van kwaliteitsborging zijn toegelicht in tabel 1.

Gevolgklasse	Voorbeelden	Kwaliteitsborging
Gevolgklasse 1. Persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan zijn beperkt.	• Woningen • Eenvoudige bedrijfsgebouwen	Private kwaliteitsborger, onder WKB
Gevolgklasse 2. Reële kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.	• Bibliotheken • Gemeentehuizen • Onderwijsgebouwen • Gebouwen ≤70 meter	Toezicht vanuit gemeente
Gevolgklasse 3. Kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.	• Metrostations • Voetbalstadions • Ziekenhuizen • Gebouwen >70 meter	Toezicht vanuit gemeente

Tabel 1 | Overzicht van gevolgklassen in kwaliteitsborging, met voorbeelden

Fasen in het bouwproces

Kwaliteitsborging vindt plaats in verschillende fasen van het bouwproces. Daarbij is er onderscheid tussen projecten die wel onder de WKB vallen (gevolgklasse 1)

en projecten die niet onder de WKB vallen (gevolgklassen 2 + 3). Dit is nader toegelicht in onderstaande kader.

Proces van kwaliteitsborging

Bij projecten onder de WKB vindt de kwaliteitsborging plaats op twee momenten:

- In de **voorbereiding** wordt het bouwplan getoetst aan de wetgeving, waaronder het *Besluit Bouwwerken Leefomgeving*.
 - Project onder WKB. De kwaliteitsborger toetst dit plan en stelt een Borgingsplan op. Onderdeel hiervan is een risicobeoordeling. Op basis hiervan wordt een Bouwmelding gedaan.
 - Project buiten WKB. De gemeente toetst dit plan en verleent een vergunning wanneer aan alle eisen is voldaan.
- Tijdens de **uitvoering** wordt toezicht gehouden op het daadwerkelijk realiseren van de bouwkwiteit, zoals in de bouwplannen is opgesteld.
 - Project onder WKB. Het toezicht wordt gehouden door de kwaliteitsborger.
 - Project buiten WKB. Het toezicht wordt gehouden door de gemeente.
- Na **oplevering** moet het gebouwdossier worden opgeleverd aan het bevoegd gezag; dit is in alle gevallen de gemeente.

Risicoklassen

Bij kwaliteitsborging wordt er gewerkt met risicoklassen. In de praktijk krijgt de milieuprestatie bij veel kwaliteitsborgers een lage risicoklasse: deze inschatting is aan de kwaliteitsborgers (zie kader). Dit betekent dat hier in de toetsing en handhaving relatief weinig aandacht naar uit gaat. Tegelijkertijd staat het thema 'milieu' in het Landelijk Toetsprotocol op niveau 3, een relatief hoge risicoklasse (1 = laag risico; 4 = hoog risico).

Deze lage risicoklasse is het gevolg van zowel een eenvoudig haalbare prestatie-eis (vanuit het perspectief van het bevoegd gezag) en geen gezondheids- of veiligheidsrisico (voor de uitvoerder of toekomstig bewoner). Dit 'lage risico' geldt zowel voor toetsing bij vergunningverlening, voor de beoordeling van de ingediende risicoanalyse bij de kwaliteitsborger als voor de handhaving op de bouwplaats.

Uit de praktijk blijkt dat er in veel MPG-berekeningen afwijkingen zitten ten opzichte van de *as-built* situatie: dit is nader toegelicht in Hoofdstuk 4. Deze afwijkingen kunnen een reden zijn om de risicoklasse te verhogen. Enkele kwaliteitsborgers doen dit ook reeds, omdat zij in de praktijk hebben ervaren dat MPG-berekeningen regelmatig niet overeenkomt met de daadwerkelijke uitvoering.

Risicoklassen: verantwoordelijkheid kwaliteitsborgers

Kwaliteitsborgers hebben een eigen verantwoordelijkheid om te bepalen welke aspecten zij classificeren als 'hoog risico'. Daarbij worden de kwaliteitsborgers ingehuurd door bouwende partijen, maar leggen zij wettelijk verantwoording af aan de instrumenthouder. Op het gebied van kwaliteitsborging zijn er zeven instrumenten, met ieder een eigen aanbieder:

- KOMO-instrument voor Kwaliteitsborging (KiK)
- TIS (Technical Inspection Service)
- TÜV Nord
- Woningborg Kwaliteitsborgingsinstrument (WKI)
- Instrument Kwaliteitsborging VKB
- Bkapp
- Instrument Kwaliteitsborging Garantiewaarnborg (KGW)



3. Constatering: MPG beperkt onderdeel van kwaliteitsborging

De Milieuprestatie Gebouwen is zeer beperkt onderdeel van de kwaliteitsborging, zo blijkt uit signalen uit de sector. Dit geldt voor alle fasen van kwaliteitsborging en vergunningverlening: de voorbereiding, de uitvoering en de oplevering.

Het gehele ontwerp- en bouwproces duurt vaak enkele jaren. In dat ontwerp- en bouwproces zijn er verschillende momenten waarop de MPG-prestatie een rol speelt. Daarbij zijn er drie fasen waar ruimte voor verbetering is in het toetsen en handhaven van de MPG:

- I. In de voorbereiding, waar een toets plaatsvindt op de prestaties in het bouwplan. Op basis van deze toets wordt de vergunning verleend.
- II. Tijdens de uitvoering, waar toezicht plaatsvindt op het behalen van de prestaties zoals vastgelegd in het bouwplan en de vergunning.
- III. Bij oplevering, waar bouwers een *as-built* gebouwdossier moeten opleveren, inclusief de gerealiseerde MPG-prestatie. Wanneer er voorafgaand aan een project een ambitie is bepaald, moet die in deze fase worden getoetst.

Milieuprestatie in relatie tot andere thema's

Deze verkenning richt zich op kwaliteitsborging in relatie tot de milieuprestatie. Uit de praktijk zijn er ook signalen dat dezelfde soort uitdagingen spelen op andere thema's, zoals de energieprestatie (BENG) en het binnenmilieu. Dit is geen onderdeel van deze verkenning.

Fase I. Voorbereiding

Een berekening van de milieuprestatie is onderdeel van een bouwplan. Om de vergunning toe te kunnen kennen, moet het resultaat van de MPG-berekening voldoen aan de minimale MPG-eis voor dat type gebouw. Met de huidige set milieu-prestatie-eisen van bouwproducten (EN-15804:A1) is in het *Besluit Bouwwerken Leefomgeving* (Bbl) een eis opgenomen van 1,0 (kantoren) en 0,8 (woningen). Deze prestatie-eisen voor utiliteitsbouw worden vanaf 1 juli 2026 aangescherpt, parallel met de introductie van de A2-set en de uitbreiding naar andere utiliteitsfuncties (sport, ziekenhuizen).

In de praktijk zien veel partijen dat toetsing op de MPG-prestatie in deze voorbereidingsfase zeer beperkt plaatsvindt, zowel bij projecten onder de WKB als projecten buiten de WKB. Vaak vindt uitsluitend een controle plaats of de berekende prestatie voldoet aan de prestatie-eis. Vanuit veel partijen zijn er echter signalen dat er fouten in deze berekening zitten, onder meer in onderdelen die niet zijn meegerekend of met gevallen waar verkeerde producten (met een gunstiger milieuprofiel) zijn toegepast.

Wanneer er wel controle plaatsvindt, is dit vaak op procedureel of inhoudelijk eenvoudig toetsbare aspecten. Denk daarbij aan het vergelijken van de oppervlakte met de bouwtekening, omdat een grotere bruto vloeroppervlakte (BVO) rekenkundig een eenvoudige manier is om de MPG te verlagen. In hoeverre de berekening compleet is en juiste milieudata zijn gebruikt, wordt in veel gevallen niet gecontroleerd. Dit is het gevolg van zowel een gebrek aan capaciteit als een gebrek aan expertise om deze controle goed uit te kunnen voeren.

Fase II. Uitvoering

Tijdens de uitvoering moet gecontroleerd worden op de bouwkundige kwaliteit, waaronder het realiseren van de MPG-prestatie. Daarbij verschilt zowel de wijze als de kwaliteit van controle sterk per kwaliteitsborger en per gemeente.

Uit signalen blijkt dat deze controle in de praktijk zeer beperkt plaatsvindt. Wanneer er controle plaatsvindt, gaat dit vaak om een (steekproefgewijze) controle of de materialen overeenkomen met de bouwtekening. Of dit de specifieke materialen zijn van een specifieke leverancier, die op basis van de cat-1-milieuprofielen in de MPG-berekening zijn opgenomen, wordt in veel gevallen niet getoetst.

Deze toetsing van toegepaste materialen is in de praktijk lastig voor de kwaliteitsborger, omdat dit om een visuele inspectie en voldoende ondersteunende bewijslast van de aannemer vraagt. De kwaliteitsborger kan hier in principe naar vragen en de aannemer moet dit kunnen leveren. Tegelijkertijd wordt deze vraag dermate weinig gesteld, dat aannemers deze informatie niet klaar hebben liggen en dit dus veel tijd kost.

Fase III. Oplevering

Bij oplevering is een bouwer verplicht om een *as-built* gebouwdossier op te leveren aan het bevoegd gezag. Op basis daarvan wordt gebouwinformatie geregistreerd. Onderdeel hiervan is een *as-built* MPG-berekening. Bij introductie van de WLC wordt een hogere mate van transparantie gevraagd: het resultaat van de *as-built* WLC-berekening moet daar ook worden gepubliceerd op het energielabel.

Wanneer er bij oplevering een MPG-berekening gemaakt moet worden, ontstaan er verschillen ten opzichte van de MPG-berekening die bij vergunningverlening is ingediend. Tijdens het bouwproces (de ‘uitvoering van de vergunning’) vinden er vaak nog kleine wijzigingen plaats in de materialisatie. Deze zijn bijvoorbeeld het gevolg van verdere detaillering van het ontwerp of keuze voor een leverancier van specifieke producten. Dit betekent dat de MPG-prestatie wijzigt: deze kan zowel beter als minder goed worden. Wel blijft de scope in het opleverdossier gelijk aan de scope in de vergunningverlening: alleen de onderdelen die benoemd staan binnen het Bbl moeten in de MPG-berekening zijn opgenomen.

In de praktijk worden er echter vrijwel geen aangescherpte MPG-berekeningen gemaakt. Daardoor is het überhaupt niet mogelijk om te toetsen op de *as-built* MPG-prestatie – als hier al om gevraagd zou worden. Dit is mede het gevolg van kwaliteitsborgers en gemeenten die hier niet om vragen, omdat dit voor bouwers simpelweg tot extra kosten leidt. Alleen de verplichting voor bouwers om dit te doen is dus niet voldoende om deze stap te zetten.

Omdat de opdrachtgever er van uitgaat dat de controle heeft plaatsgevonden, wordt de informatie vaak wel als juist en compleet beschouwd. De kans is dus groot dat de impact van de bouw – op basis van MPG-berekeningen – wordt onderschat.

Wettelijke verantwoordelijkheid bouwer

Als gevolg van de Wet Kwaliteitsborging hebben aannemers per 1 januari 2024 een langere en bredere aansprakelijkheid voor de kwaliteit van hun opgeleverde werk. In het Burgerlijk Wetboek is de verplichting opgenomen dat zij bij oplevering een dossier over moeten dragen aan de opdrachtgever, met alle *as-built*-documenten. De geactualiseerde en complete MPG-berekening is daar onderdeel van. De oplevering als moment van decharge van aansprakelijkheid van de aannemer is grotendeels verdwenen.



4. Oorzaken & gevolgen: geen inzicht in daadwerkelijke milieu-impact

Als gevolg van het gebrek aan toetsing en handhaving is er geen zicht op mate waarin berekende MPG-prestaties daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd worden. Daarmee is er geen goed inzicht in de daadwerkelijke milieu-impact en CO₂-uitstoot van de bouw. Dat belemmert betrouwbare rapportage en goede sturing.

In alle fasen van de toetsing en handhaving is meer aandacht nodig voor de milieuprestatie, zo blijkt uit Hoofdstuk 3. Als gevolg van dit gebrek aan toetsing en controle van de MPG-berekening richting vergunningverlening verliest het instrument zijn sturing en daarmee zijn nut. Dat tast de geloofwaardigheid van het stelsel aan, waarmee inspanningen van koplopers om te sturen op een lagere milieuprestatie teniet worden gedaan.

Een belangrijke oorzaak van het gebrek aan goede toetsing en handhaving is de mogelijke differentiatie in uitkomsten van een MPG-berekening, bij invoer van hetzelfde gebouw. Aanvullend belemmert ook de veelal beperkte expertise bij kwaliteitsborgers en gemeenten (als bevoegd gezag), waardoor zij niet de goede vragen kunnen stellen aan bouwers.

Mogelijke differentiatie in uitkomsten MPG-berekeningen

Bij invoer van een MPG-berekening blijkt in de praktijk dat er interpretatieruimte (of creatieve rekenruimte) is in de wijze waarop gebouwen worden ingevoerd. In de praktijk komende volgende zaken veel voor:

- **Oppervlakte.** Bij een MPG-berekening wordt een grotere bruto vloeroppervlakte ingevoerd, waardoor de MPG (de gemiddelde milieu-impact per m² BVO) verbetert. Daarbij is er tevens interpretatieruimte welke vloeroppervlakte moet worden meegerekend. Een voorbeeld: bij galerijen met inpandige ontsluiting wordt de vloeroppervlakte wel meegerekend, bij galerijen met ontsluiting in de buitenlucht worden deze niet meegerekend.
- **Demarcatie.** Bij een MPG-berekening worden bepaalde gebouwonderdelen niet meegenomen, waardoor deze niet meetellen in de impact. Daarbij zijn er verschillende interpretaties mogelijk van de *Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen*, onder meer op de fundering,

de wanden van garages en installatietechniek. |

Ook vallen niet alle onderdelen van het gebouw binnen scope van het Bbl, waardoor het lastig is om te bepalen of alle benodigde gebouwdelen zijn ingevoerd.

- **Materiaalkeuzes.** Delen van de MPG-berekening vinden plaats op basis van modellering en schaling. Daarbij is er flexibiliteit in het invoeren van bijvoorbeeld de dimensionering van installaties, het soort beton en de hoeveelheid wapening. Deze keuzevrijheid geeft ruimte voor rekenkundige optimalisatie.
- **Productkeuze.** In een MPG-berekening kunnen alleen producten worden ingevoerd, die in de Nationale Milieudatabase zijn opgenomen. Er zijn echter veel meer bouwproducten beschikbaar. Wanneer een toe te passen product niet in de NMD staat, moet het 'best passende alternatief' worden ingevoerd. Daarmee is geen goed inzicht in de daadwerkelijke impact.
- **Milieuprofielcategorieën.** Er zijn verschillen in de datakwaliteit tussen verschillende milieuprofielcategorieën, maar er is onduidelijkheid hoe hiermee om mag worden gegaan. Categorie-1 kaarten zijn productspecifieke, getoetste kaarten; categorie-3 kaarten zijn generieke, ongetoetste kaarten. Om het gebruik van cat-1 kaarten te stimuleren, kennen cat-3 kaarten een 30% milieukundige 'boete'. Bouwers kiezen dus liever voor cat-1 kaarten, om de milieuprestatie te beperken. Tegelijkertijd is in de voorbereiding vaak nog niet bekend welke specifieke producten (en daarmee welke cat-1 kaarten) worden toegepast.

Om ondanks deze onderliggende complexiteit toch (enige) toetsing uit te kunnen voeren op de MPG-prestatie, is een aantal aandachtspunten opgesteld die relatief eenvoudig te controleren zijn. Deze zijn samengevat in onderstaand kader.

Aandachtspunten kwaliteitsborger

Aandachtspunten in MPG-berekening, die voor een kwaliteitsborger relatief eenvoudig te controleren zijn:

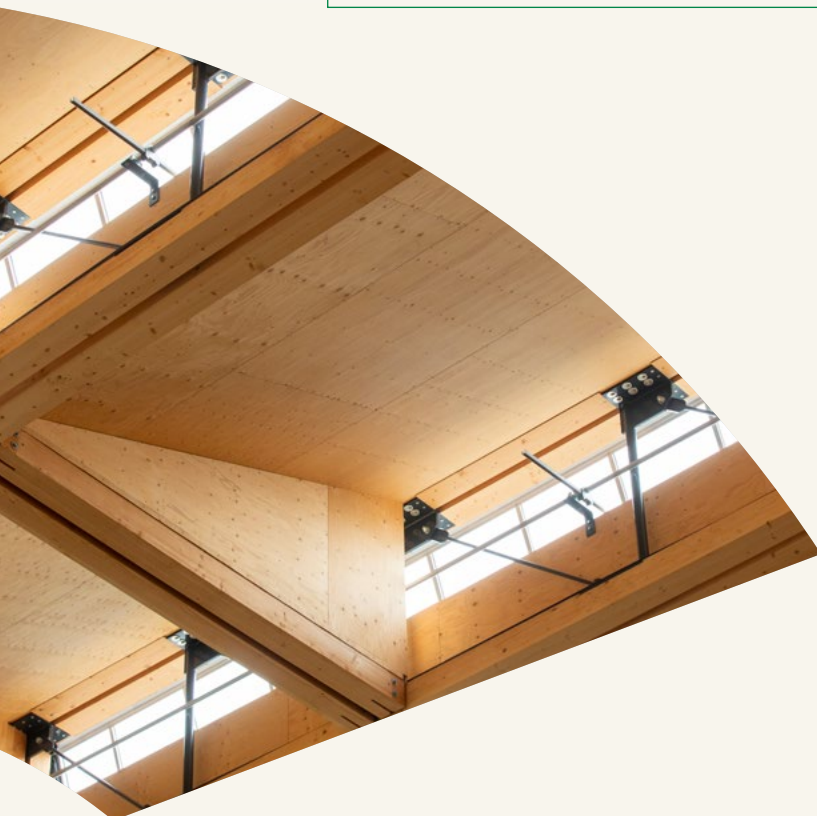
- **Oppervlakte.** Klopt de gebouwoppervlakte (BVO) in de MPG-berekening? Let vooral op dat de oppervlakte niet te groot is, omdat dit de MPG verlaagt.
- **Compleetheid.** Zijn alle gebouwonderdelen onderdeel van de MPG-berekening? Vooral fundering, zonnepanelen en externe energielevering vragen hier om aandacht.
- **Materialisatie.** Komen de gebruikte materialen globaal overeen met de tekeningen?
- **Installatietechniek.** Komt (waar mogelijk) de geïnstalleerde installatietechniek overeen met de techniek in de berekening?

Een deel van deze aandachtspunten staan ook in een checklist voor bouw- en woningtoezicht.¹ Deze dient echter geactualiseerd te worden naar het Bbl en aan te sluiten op de demarcatie, zoals vastgesteld in de Expertgroep Infobladen Milieuprestatie.

Gevolgen voor bevoegd gezag

De beperkte toetsing en handhaving op de milieuprestatie heeft vier belangrijke gevolgen voor het bevoegd gezag:

- **Onduidelijkheid over duurzame ambities.** Omdat er in de praktijk nauwelijks wordt getoetst op de milieuprestatie, is het ook niet duidelijk in hoeverre een duurzame ambitie – waar in een eerdere fase privaatrechtelijke afspraken over zijn gemaakt – daadwerkelijk in de praktijk wordt gerealiseerd. Dit is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, die in de praktijk echter vaak dezelfde organisatie is als het bevoegd gezag (gemeente).
- **Onduidelijkheid over daadwerkelijke milieu-impact.** Aanvullend is er ook geen goed beeld van de daadwerkelijke milieu-impact en CO₂-uitstoot. Wanneer er juridische risico's ontstaan rondom (sturing op) CO₂-uitstoot door een gemeente, kan een gebrek aan goed inzicht voor een rechter een reden zijn om bezwaren op een omgevingsvergunning toe te kennen.
- **Onjuist gebouwdossier.** Er is een risico dat de MPG-berekening in het gebouwdossier, zoals dat bij de gemeente wordt opgeslagen op basis van het *as-built* dossier van de aannemer, niet juist is. Dit komt doordat de berekening die hierin is opgenomen, dezelfde is als bij de vergunningverlening. Wijzigingen tijdens het bouwproces zijn hier in veel gevallen niet in verwerkt.
- **Geen monitoring mogelijk.** Als gevolg van het grote risico op fouten in de gebouwdossiers, is er geen eenduidige database aan te leggen om landelijk de MPG-prestaties inzichtelijk te maken. Als gevolg daarvan is ook goede, sectorbrede monitoring van de milieuprestatie niet mogelijk. Daarmee is het vervolgens ook niet mogelijk om sectorbrede conclusies te trekken over eventuele aanscherping van nationale eisen.



5. Handelingsperspectief: alle partijen aan zet

Om te kunnen toetsen en handhaven op de prestatie-eisen zoals gesteld in het *Besluit Bouwwerken Leefomgeving*, moet óók op een goede manier worden getoetst op de milieuprestatie. Dit vraagt inspanning van alle betrokken partijen in de bouwketen, omdat geen van deze partijen dit alleen op kan lossen.

Gewenste situatie

De gewenste situatie is – op termijn – dat de MPG-prestatie overeenkomt met de gehele *as-built* gebouw-situatie. Om daar te komen zijn er twee stappen, die ook zijn toegelicht in figuur 1:

Stap 1. Betere toetsing & handhaving

Verbeteren toetsing en handhaving, om te zorgen dat de MPG-prestatie bij oplevering is geactualiseerd naar de uitvoering voor de gebouwdelen die binnen de demarcatie vallen. Daarvoor zullen zowel het opstellen

van MPG-berekeningen, het actualiseren van MPG-berekeningen tijdens de uitvoeringsfase als de toetsing en handhaving moeten professionaliseren. Dit vraagt om voldoende capaciteit en kennis, die op dit moment niet of nauwelijks beschikbaar is.

Stap 2. Harmoniseren scope gebouw

Harmoniseren van scope MPG-prestatie met gehele as-built gebouwsituatie, om uniform te rekenen en monitoren voor alle toepassingen. Daarbij gaat het dus niet alleen om het voldoen aan de wettelijke eisen, maar ook om het toekennen van subsidies (voorbeeld: MIA-Vamil) of het bepalen van projectspecifieke ambities door opdrachtgevers. Ook maakt dit integrale sturing op de milieu- en energieprestatie mogelijk, vereenvoudigt sturing in de ontwerp- en bouwphase en verbetert de kwaliteit van monitoring en rapportage.



Figuur 1 | Huidige situatie en gewenste situatie in relatie tot MPG-prestaties

Verschillende perspectieven

Vrijwel alle partijen zijn het eens dat betere toetsing en handhaving van de milieuprestatie nodig is in het bestaande systeem van kwaliteitsborging. Tegelijkertijd kijken vrijwel alle partijen hiervoor naar elkaar. Op dit moment is er geen enkele partij die zich aangesproken voelt als dit 'mis' gaat, en daarmee vanuit de risico-gestuurde aanpak een belang heeft om te sturen.

Om tot een oplossing te komen, is het belangrijk om inzicht te hebben in de verschillende perspectieven:

- De **wetgever** geeft aan dat de wet klopt, en dat het uitvoeren van de wet aan het bevoegd gezag (en de kwaliteitsborgers) is.
- De **bouwer** heeft geen prikkel om te (laten) toetsen op de milieuprestatie, omdat er in de praktijk niemand vraagt naar de milieuprestatie. Ook wordt een bouwer door de toekomstig eigenaar of gebruiker niet aangesproken bij het niet realiseren van voor de vergunningverlening ingediende milieuprestatie.
- De **kwaliteitsborger** geeft aan dat zij onvoldoende expertise heeft om dit goed te beoordelen. Daarbij wordt de kwaliteitsborger door de bouwer vaak geselecteerd op prijs, waardoor het aanbieden van 'extra' werkzaamheden voor het toetsen van de milieuprestatie ertoe kan leiden dat hij niet wordt geselecteerd voor het werk.
- De **kwaliteitsborgers en gemeenten (bevoegd gezag)** classificeren de MPG in een bepaalde risico-klasse. Omdat de wettelijke prestatie-eis eenvoudig te behalen is, is de risicoklasse laag. Omdat er ook geen inzicht is in de behaalde resultaten, is er geen prikkel om deze risico-inschatting aan te passen.
- Het **bevoegd gezag** geeft in veel gevallen aan geen capaciteit en expertise te hebben op de milieuprestatie, en dit op te moeten bouwen. Dit komt bovenop het vaak toch al volle takenpakket.

Parallel: veiligheid

De huidige handhaving in de praktijk richt zich vooral op constructieve veiligheid en brandveiligheid. Handhavers zijn hiervoor opgeleid, weten waar ze naar moeten kijken en om welke aanvullende informatie zij moeten vragen. Wanneer hier toch iets misgaat, wordt in de praktijk immers vaak gekeken naar de kwaliteitscontrole bij oplevering.

Deze controle richt zich op de veiligheid in het hier-en-nu. Duurzaamheid is in feite ook een vorm van veiligheid, alleen dan vanuit een wereldwijd en lange-termijn perspectief. Wanneer we onze bijdrage aan klimaatverandering als bijdrage aan een onveilige wereld gaan zien, kan dit helpen een omslag teweeg te brengen in de veiligheids-gerelateerde focus van handhaving.

Alle partijen aan zet

Om het gebrek aan toetsing en handhaving te doorbreken en voorbereid te zijn op toekomstige, scherpere grenswaarden, is korte-termijn inzet noodzakelijk. Op dit moment is er geen partij die hier sectorbreed verantwoordelijkheid voor neemt. Om stappen te zetten, is daarom inspanning van alle betrokken partijen nodig.

Rijksoverheid

1. **Opstellen van uniforme richtlijn voor MPG-berekening**, om interpretatieverschillen tussen opstellers te voorkomen en meer eenduidig rekenen en toetsen mogelijk te maken. Om effectief te kunnen sturen en verschillende berekeningen voor verschillende toepassingen te voorkomen, is het wenselijk om de gehele gebouwscope hierin op te nemen.
2. **Opstellen van landelijke database van milieuprestaties voor (nieuwbouw)projecten**, in lijn met (of als onderdeel van) de huidige database voor de energieprestaties. Omdat de prestaties centraal worden vastgelegd, ontstaat zowel meer druk om eenduidige uitgangspunten te hanteren als om beter te toetsen. Als gevolg van een betere benchmark en uitgebreidere set referenties wordt betere toetsing mogelijk.

Gemeenten (als bevoegd gezag)

3. **Aanscherpen van de MPG in de risico-matrix van bouw- en woningtoezicht**, vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid en publiek-rechtelijke rol op handhaving van wetgeving. Daarmee wordt de milieuprestatie sterker onderdeel van de risicobeoordeling van projecten waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.
4. **Opnemen van controlemoment voor MPG in toetsingsprotocol** waarmee aandacht, tijd en middelen beschikbaar komen voor een gedegen controle.
5. **Opleiden van eigen collega's** in vergunningverlening en buiteninspectie, om te zorgen dat zij voldoende kennis hebben om toetsing & handhaving op een goede manier uit te voeren. Bouw hierbij voort op opleidingen die nu al worden gedaan op het gebied van BENG-berekeningen.

Bouwers

6. **Actualiseren van MPG-berekening** naar *as-built* situatie, om dit onderdeel te kunnen maken van het gebouwdossier en te kunnen rapporteren over de daadwerkelijke impact. Dit helpt tevens in voorbereiding op de wettelijke verplichting om deze informatie vanuit de WLC openbaar bekend te maken. Daarnaast wordt op deze manier koppeling met rapportageverplichtingen vanuit de CSRD.

Kwaliteitsborgers

7. **Opleiden van eigen collega's**, om te zorgen dat zij voldoende kennis hebben om deze controle op een goede manier uit te voeren.
8. **Bijstellen van risicoprofiel van MPG**, om meer aandacht te geven aan de milieu-impact van het bouwwerk. Dit kan worden onderbouwd door een individuele kwaliteitsborger, wanneer in de praktijk veel afwijkingen worden gezien.
9. **Controleren van toegepaste materialen (steekproefgewijs)**, om te bepalen of de producten met specifieke milieu-impact in de MPG-berekening (cat-1 profielen) ook daadwerkelijk worden toegepast.

Bijlage.

Totstandkoming

Deze verkenning is tot stand gekomen onder de vlag van Cirkelstad. Daarbij is er gesproken met veel verschillende betrokkenen om inzichten op te halen. Al deze betrokkenen hebben veel ervaring in de bouwsector en veel contact met zowel opdrachtgevers, bouwers als ontwikkelaars.

Vrijwel alle betrokkenen bevestigen de rode draad en kernboodschappen: om circulaire prestaties volwaardig mee te kunnen nemen in kwaliteitsborging, zijn stappen van alle partijen in de kwaliteitsborgingsketen nodig.



INITIATIEF & COÖRDINATIE

Sybren Bosch
Copper8



CIRKELSTAD

Bert Krikke
Gijs Derks

BETROKKENEN

De volgende personen hebben meegedacht, in de vorm van een interview of het meelezen van het concept-document (volgorde van alfabet):

David Anink
W/E Adviseurs

Jean Frantzen
DGMR

Judith Anjema
JP van Eesteren

Sjoerd van den Goot
Volantis

Harold Verkuijlen
TÜV Nord

Jip van Grinsven
Alba Concepts

Remko Zuidema
TNO

Wouter Streefkerk
Gemeente Rotterdam

Henk Veldmans
PlanGarant

Joris Korbee
Paul de Ruiter
Architecten

Sebastiaan Luchies
TBI

VORMGEVING
vdzande.com

PUBLICATIE
november 2025