

Advies normatief kader en kwaliteitsborging hoogwaardig hergebruik

Inleiding

Het Transitieteam Circulaire Bouweconomie zet koers op een volledig circulaire bouweconomie in 2050. Dit betekent dat de milieu-impact van de bouw niet groter mag zijn dan de natuurlijke draagkracht van de aarde. In 2023 moet het zogenoemde Basiskamp gereed zijn. Hierin staan alle benodigde instrumenten, hulpmiddelen en randvoorwaarden om de volgende etappes te kunnen overbruggen.

Een belangrijk thema is opschaling van hoogwaardig hergebruik van materialen. Hiervoor is een goed beoordelingskader nodig om sneller, goedkoper en makkelijker aan te tonen dat een secundair materiaal voldoet aan (in ieder geval) de minimum wettelijke voorschriften. Hoe komen we tot een dergelijk normatief kader waarin de kwaliteit van hergebruikte materialen is geborgd? Dit advies gaat nader in op deze vraag.

Achtergrond

Het hoogwaardig hergebruik van secundaire materialen is van cruciaal belang in de circulaire bouweconomie. Gebruikte materialen krijgen op deze manier zonder productieproces een tweede leven. Maar hoe zorgen we dat deze materialen en producten voldoende kwaliteit hebben en voldoen aan de wet- en regelgeving? Dan gaat het niet alleen om normen en eisen op het gebied van milieu en energiebesparing, maar ook bijvoorbeeld constructieve veiligheid, gezondheid en brandveiligheid.

Op dit moment moeten hergebruikte materialen voldoen aan de vigerende bouwvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 (en het nog in te voeren Besluit Bouwwerken Leefomgeving). Aantonen dat hieraan wordt voldaan, is niet altijd even eenvoudig. In 2021 heeft RVO de verkenningsstudie "Beschikbaarheid en gebruik secundaire bouwmaterialen en producten" uitgevoerd. Uit deze verkenning blijkt dat partijen bij het gebruik van secundaire materialen tegen diverse obstakels aanlopen, bijvoorbeeld op het gebied van garanties, keurmerken, verzekeringen en de kwaliteit van secundaire materialen en producten. Deze leiden tot extra kosten, vertraging en onduidelijkheid. Als we daadwerkelijk willen komen tot opschaling van hergebruik van materialen dan is het nodig dat deze processen goedkoper, sneller en makkelijker worden.

Onderzoeken

Het meest knellende probleem is hoe je de kwaliteit en prestatie van secundair bouw materiaal makkelijk, goedkoop en snel aantoonst? Wat moet je als initiatiefnemer bij de gemeente aanleveren om de kwaliteit aan te tonen en hoe moet de gemeente dit vervolgens toetsen? De afgelopen periode zijn diverse rapporten en onderzoeken verschenen die antwoord geven op de gestelde vraag. Deze zullen we hieronder kort behandelen.

Een interessante oplossing om secundaire materialen en producten aan de wettelijke normen en eisen te laten voldoen, is toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit /



Besluit bouwwerken en leefomgeving. Dit beginsel maakt het mogelijk om materialen en technieken te gebruiken die niet passen binnen de specifieke formele wettelijke voorschriften. De aanvrager van een bouwvergunning moet dan aantonen dat zijn bouwproduct eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is bedoeld in de wet. Dit biedt mogelijkheden om hergebruikte materialen toe te passen binnen de bestaande regelgeving.

Het “Rapport Gelijkwaardigheidsbepaling” van AT Osborne stelt dat de gelijkwaardigheidsbepaling inderdaad gebruikt kan worden voor het hoogwaardig toepassen van secundaire materialen. In de praktijk wordt echter niet veel gebruik gemaakt van dit wettelijke instrument. Dit komt omdat de bedoeling van de wetgever van bepaalde wettelijke voorschriften niet altijd even duidelijk is. Daarnaast hebben initiatiefnemers en gemeenten vaak een gebrek aan kennis op zowel technisch als juridisch vlak. De kennis en methodes om kwaliteit van (secundair) bouw materiaal grondig te testen is overigens wel aanwezig bij veel constructeurs en ingenieursbureaus.

Bovendien is voor veel secundaire producten en materialen een toetsing vereist om kwaliteit en veiligheid te beoordelen. Dergelijke processen kosten tijd en geld. Het is de vraag of veel marktpartijen bereid zullen zijn om hierin te investeren. Hier hebben we te maken met een *free rider* dilemma: de eerste partij die investeert in het toetsingsproces draagt alle kosten, de volgende partijen kunnen tegen aanmerkelijk lagere kosten ‘meerijden’ op de resultaten en ervaringen.

Daarnaast is het de vraag welke instanties in staat zijn om het toetsingsproces op een kundige manier te valideren. AT Osborne heeft een eerste verkenning uitgevoerd naar het inzetten van een instituut dat kwaliteits- en gelijkwaardigheidsverklaringen kan afgeven. Een dergelijk instituut wordt als een mogelijkheid beschouwd, maar zou meer moeten worden ingericht als een organisatie die landelijk standaardprocedures en beproefde testmethodes voorschrijft, waarbij de uitvoering zelf op lokaal niveau plaatsvindt door gecertificeerde constructeursbureaus (naar voorbeeld van de BOVAG-werkwijze). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende materiaal categorieën en gewerkt worden met vuistregels (met eventuele veiligheidsmarges).

De hierboven genoemde verkenning "Beschikbaarheid en gebruik secundaire bouwmaterialen en producten" adviseert ook voor de meest voorkomende bouwproducten die in aanmerking komen voor hoogwaardig hergebruik (op productniveau) te werken aan het opstellen van werkmethodeken, procedures en regimes. Op basis daarvan kan worden getoetst ten opzichte van prestatie-eisen die in het Bouwbesluit gesteld worden.

Het rapport “Beslisboom Hergebruik Gebouwproducten” van SGS Search geeft aan dat bij een kwaliteitstoets vooral gekeken moet worden welke eisen worden gesteld op basis van normering, wet- en regelgeving en hoe op de eenvoudigste en doeltreffendste manier aantoonbaar is dat aan de kwaliteit wordt voldaan van het beoordelingskader (Bouwbesluit). De ontwikkeling van uniforme richtlijnen met procedures hiervoor kan hierbij helpen. Kansen voor hoogwaardig hergebruik zijn onder meer het gebruik van een gelijkwaardigheidsverklaring of ontheffing.

Ook geeft het rapport al een denkrichting voor een toetsingsinstituut, namelijk de vorm van ‘expert judgement’, passend binnen de vigerende vormen van kwaliteitsborging. De vraag is welke





organisatie het beste tot zijn recht komt voor een dergelijke 'expert judgement'. Binnen het spoor 'Gemeenschappelijke taal en instrumenten om circulariteit in projecten te duiden en te meten' van het Uitvoeringsprogramma 2019 van het Transitiebureau Circulaire Bouweconomie zou hierop een antwoord gevonden kunnen worden.

De 'Leidraad Toekomstig Hergebruik' van Platform CB'23 gaat in op het vaststellen van de (rest)kwaliteit van te hergebruiken producten. Dit gebeurt nu in principe op basis van eisen aan nieuwe producten en materiaalspecifieke aspecten. Dat is vaak kostbaar, lastig uitvoerbaar of onduidelijk. Certificatie is nog niet mogelijk en er kan vaak ook geen garantie op worden gegeven. Er moet daarom worden gezocht naar zo eenvoudig mogelijke generieke methoden voor kwaliteitsborging, waarbij gebruik wordt gemaakt van productspecifieke richtlijnen. Een risicogestuurde aanpak lijkt daarbij het meest praktisch. Ook benoemt de leidraad de mogelijkheid van gelijkwaardigheid, maar merkt daarbij op dat deze bedoeld is voor bijzondere gevallen en dat de bouwer afhankelijk is van de reactie van bevoegd gezag, dat met een gelijkwaardigheidsvoorstel akkoord moet gaan.

Generieke regels kunnen voorlopig berusten op bijvoorbeeld het principe van 'deemed to satisfy' (geacht worden te voldoen) als aanvulling op de gelijkwaardigheidsroute en publiekrechtelijk worden aangestuurd. Ten aanzien van kwaliteit (en of de beoordeling daarvan) van producten na een eerste, tweede of derde levensduur is het gewenst dat er een uniforme methode komt die product- en materiaalafhankelijk is.

Ook de Whitepaper "Hoe het wetgevend kader circulair, biobased bouwen kan stimuleren" van CBCI Interreg 2 Seas Mers Zeeën haakt in op deze problematiek. Voor opschaling van hergebruik van materialen en producten in de bouw zijn duidelijke normen belangrijk. Een norm geeft immers zekerheid voor een toepasser en ook voor de wet- en regelopsteller. Een norm biedt als het goed is een solide basis voor het vertrouwen van de consument in de kwaliteit en veiligheid van de aangeboden producten. Een Europese norm is het meest wenselijk, want dan is er geen gedoe met grensoverschrijdend handels- en uitvoeringsverkeer.

Volgens de Whitepaper zijn normen nodig als referentie om te kunnen opschalen. Hiervoor is een brede bekendheid van de normen met in alle landen gelijklopende randvoorwaarden en kenmerken nodig. Daarbij is het belangrijk om continuïteit van prestaties in relatie tot tijd te valideren en goed te kijken naar de relatie tussen gebruik en benodigde eigenschappen.

Advies

Op basis van het voorgaande komende we tot de volgende drie adviezen:

1. **Ontwikkel een kwaliteitsbeoordeling per materiaal/productcategorie uit de bestaande voorraad**

Het Transitieteam heeft op 20 december jl. de aanbeveling gedaan dat hoogwaardig hergebruik van producten en materialen opgeschaald wordt door de uitwerking van een goed beoordelingskader. Dit om sneller, goedkoper en makkelijker aan te tonen dat een secundair materiaal voldoet aan (in ieder geval) de minimum wettelijke voorschriften. Ons advies is om





voor verschillende materiaal/productcategorieën standaardprocedures en testmethodes in normen of richtlijnen vast te leggen waarmee de kwaliteit van secundair materiaal getoetst kan worden, tenminste ten opzichte van de prestatie-eisen in de eindtoepassing op bouwwerkniveau die het Bouwbesluit/Besluit Bouwwerken Leefomgeving stelt. Bijvoorbeeld met vuistregels (met veiligheidsmarges), waarbij wordt aangegeven wanneer verdere toetsing op materiaalniveau wenselijk is. Deze vuistregels zouden risico gestuurd moeten werken. Dit betekent dat er gegeven de omstandigheden optimaal wordt omgegaan met risico's. Maak hierbij ook gebruik van de kennis van de oorspronkelijke producenten en leveranciers van de producten.

Een mogelijkheid zou zijn om secundaire producten en materialen op enigerlei wijze vertegenwoordigd te hebben in NEN-normen. Inmiddels is de NTA 8713 Hergebruik van constructiestaal gepubliceerd. Dit normdocument maakt onder meer inzichtelijk wat de procedure behelst om de kwaliteit van de her te gebruiken elementen te bepalen, bij welke partij welke verantwoordelijkheid ligt en hoe de procedure past binnen het proces van de vergunningverlening. Ook wordt er gewerkt aan een verificatierichtlijn (protocol) Beton op prestatie.

Het is belangrijk om inzichtelijk te krijgen voor welke materialen en productgroepen productspecifieke richtlijnen nodig zijn. Daartoe liep er een opdracht bij SGS Search in vervolg/verdieping op het Rapport Beslisboom Hoogwaardig Hergebruik. Helaas is het de onderzoekers niet gelukt om voor 10 producten de hergebruikcyclus te doorlopen, waarbij stappen en aanbevelingen worden geformuleerd voor het hoogwaardig hergebruiken. Wel concludeerden ook zij dat er behoefte is aan regulering (op welke zaken beoordelen we kwaliteit, wie beoordeelt de kwaliteit en wie beoordeelt de beoordelaar, maak de kwaliteitstoets SMART, veranker in wet- en regelgeving) als ook dat er behoefte is aan een nadere uitwerking van de Beslisboom per productgroep naar voorbeeld van de NTA Hergebruik van constructiestaal.

Het beste zou zijn om een paragraaf aan de bestaande Europese productnormen toe te voegen. De testen die daar nu in staan, gelden alleen voor nieuwe producten en niet voor bestaande producten. Een test voor hergebruik zou door de betreffende normcommissie ontworpen kunnen worden. Dit creëert duidelijkheid voor nieuwe én voor bestaande producten. Waar mogelijk, kan aansluiting worden gezocht bij de ontwikkeling van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid.

Tenslotte vraagt ook de voorkant, het slooptraject, aandacht bij de opschaling van het hoogwaardig hergebruik van materialen. Bijvoorbeeld door gebruikmaking van tijdige demontage/hergebruikplannen.

We adviseren om de opdracht onder te brengen bij een normalisatie-instituut. Dit kan bijvoorbeeld NEN zijn naar het voorbeeld van de NTA 8713 Hergebruik van constructiestaal. Waarborgen die we hierbij meegeven:





- Maak waar dat kan gebruik van de Platform CB'23 (concept)leidraad "Horizontale richtlijn productprestaties bouwproducten in volgende cyclussen", Hoofdstuk 4 van de Platform CB'23 (concept)leidraad "Kwaliteitsbeoordeling- en borging bij hergebruik uit bestaande bouw" als ook de NTA 8713 Hergebruik van constructiestaal;
- Zorg voor een klankbordgroep/werkgroep waarin de relevante partijen van de markt/stakeholders, zijn vertegenwoordigd waaronder uitdrukkelijk de relevante beleidsmedewerkers van gemeenten, vergunningsverleners/kwaliteitsborgers, ontwikkelende en bouwende partijen, adviseurs/ingenieurs, ontwerpers, slopers, tussenhandel/producenten en verzekeraars. Laat waar dat kan een brancheorganisatie aanhaken. Van de deelnemende partijen moet een pro-actieve intrinsiek gemotiveerde houding worden gevraagd ten aanzien van het ontwikkelen van een norm;
- Zorg voor een prioritering van de productgroepen; hiervoor kan eventueel aansluiting worden gezocht bij de productgroepen van de concept leidraad "Kwaliteitsbeoordeling- en borging bij hergebruik uit bestaande bouw" van Platform CB'23. Dit zijn de productgroepen beton, metselwerk, hout (en staal);
- Maak een norm niet TE technisch. Een norm moet in de praktijk door de stakeholders hanteerbaar en uitvoerbaar zijn.

2. Onderzoek de mogelijkheid van het institutionaliseren van kwaliteitsborging van secundaire materialen

Verricht aanvullend onderzoek naar het institutionaliseren van de kwaliteitsborging. Onderzoek of het bijvoorbeeld wenselijk of nodig is dat een instituut overkoepelend zorgdraagt voor de kwaliteitsborging. Wellicht op een vergelijkbare manier zoals dat in de energietransitie is gebeurd. Zoek hiervoor aansluiting bij bestaande instituten waarbij de uitvoering van het geven van verklaringen en toetsing zoveel mogelijk lokaal kan gebeuren. Dit gezien het maatwerk en locatiegebonden beschikbaarheid van secundaire materialen. Betrek bij dit onderzoek de bestaande instellingen, keurmerken/certificaten en stelsels zoals onder andere KIWA, KOMO, BCRG, ATGB, het CROW betoninnovatieloket, BRL Veilig en Milieukundig Slopen (Stichting Veilig en Milieukundig Slopen) of de systematiek voor autokeuringen zoals bij BOVAG.

We adviseren om een opdracht hiertoe via het Transitiebureau CBE of RVO uit te zetten. Leden van de Werkgroep Hergebruik kunnen deelnemen aan de klankbordgroep.

3. Loop bestaande regelgeving na om hergebruik te stimuleren

Het verlagen en uitbreiden van de MPG-eis zal niet vanzelf leiden tot meer hoogwaardig hergebruik. De hierboven genoemde onderzoeken geven aan dat er mogelijk extra prikkels nodig zijn om toepassing van secundaire materialen te bevorderen. Ons advies is om de bestaande regelgeving op het gebied van B&U en GWW hierop na te lopen. Bijvoorbeeld:





- Toevoegen van een duidelijke uitleg met specifieke aandacht voor de bedoeling achter voorschriften in relatie tot de pijlers/oogpunten;
- Rechtens verkregen niveau van het donorgebouw hanteren voor secundaire materialen of minimale ondergrens hanteren van elke pijler/oogpunt;
- Hoogwaardig hergebruik in de uitvraag/aanbesteding van bouwactiviteiten opnemen en/of mogelijkheid om gemeenten meer vrijheid te bieden om hiervoor zelf regels op te stellen waarbij dit leidt tot een lagere MKI/MPG;
- Verduidelijking van de definitie van “hergebruik” en onderzoek doen hoe hergebruik verder kan worden gestimuleerd zonder dat fundamentele eisen voor bouwwerken verminderen.

We adviseren om een opdracht hiertoe via het Transitiebureau CBE of RVO uit te zetten.

