

Kwaliteitsborging internationaal gezien

Er is in Nederland discussie over de rol die de gemeente moet gaan spelen in het nieuwe kwaliteitsborgingstelsel. In dit artikel wordt ingegaan op de vraag hoe die gemeentelijke rol in andere landen wordt vormgegeven.

Tekst Frits Meijer en Henk Visscher



Melbourne: van de onderzochte landen hebben Engeland & Wales en Australië als enige bestudeerde landen een duaal stelsel waar de aanvragers kunnen kiezen tussen publiek (gemeentelijk) en privaat toezicht. Foto: Jeroen van der Heijden.

De rol van de gemeente binnen het voorgenomen nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw is lange tijd onderwerp van debat geweest. Blijkens het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging van het bouwen dat op 1 mei naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft de minister van BZK de knoop doorgehakt. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het afgeven van de omgevingsvergunning en de planologische toets, maar bij de technische toets van bouwwerken vervullen zij alleen een administratieve taak. Aan het begin van het proces checkt de gemeente of de kwaliteitsmethode en de kwaliteitsborger bij het desbetreffende bouwplan past en ontvangt zij een borgingsplan (met daarin een risicobeoordeling). Als het bouwwerk gereed is, ontvangt de gemeente een verklaring waarmee gemeld wordt dat het bouwwerk is opgeleverd en aan de technische eisen voldoet. Zonder het borgingsplan kan er niet

met de bouw worden gestart en zonder de eindverklaring kan het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. De gemeente wordt niet geacht het borgingsplan en de eindverklaring inhoudelijk te toetsen.

Bezwaren

Gemeenten zijn niet blij met de gekozen oplossing. De VNG, de G4 en de G32 hebben hun bezwaren aan de Tweede en Eerste Kamer geuit. Zij vinden dat het stelsel zo tot onduidelijkheden leidt en vragen zich af hoe een gemeente haar handhavende taak nog kan uitoefenen als zij tijdens de bouw niet of nauwelijks toezicht mag houden. Volgens hen zou een gemeente een aanvraag wel inhoudelijk moeten kunnen beoordelen aan de hand van de risicoanalyse en te nemen beheersmaatregelen. Aan het eind van het proces moet de gemeente volgens hen ook kunnen toetsen of daaraan is voldaan. Zoals het er nu uitziet,

wordt deze wens niet of slechts in beperkte mate gehonoreerd. De praktijk zal straks uitwijzen in hoe-verre deze scheiding tussen toezicht en handhaving uitpakt. In het licht van het eerdergenoemde is de vraag interessant wat de rol van gemeenten in de ons omringende landen is. Wij hebben verleden jaar een rapport¹ uitgebracht hoe de bouwtoezichtsystemen in verschillende andere landen eruit zien. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de inbreng van publieke en private partijen in Duitsland (Noordrijn Westfalen), Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Zweden, Noorwegen en Australië (New South Wales). Het nieuwe Nederlandse systeem – waar de private kwaliteitsborgers en hun instrumenten worden toegelaten – is heel anders dan in de ons omringende landen. Kwaliteitsbewaking in de bouw is daar vaak een taak van architecten, ingenieurs en andere bouwprofessionals, die daarvoor al dan niet ❖

gecertificeerd, erkend of toegelaten zijn. Er worden in die landen geen of nauwelijks eisen gesteld aan de wijze waarop de kwaliteit gewaarborgd moet worden.

Overzicht buitenland

In Tabel 1 wordt de rol die gemeenten spelen in het kwaliteitsborgingsproces weergegeven. Het schema maakt onderscheid tussen een administratieve en een inhoudelijke rol van de gemeente. In hun administratieve rol (lichtgrijs) verifiëren gemeenten bijvoorbeeld certificaten, checken de aanwezigheid van de vereiste documenten en verstrekken ze vergunningen. In de meer inhoudelijke rol (donkergrijs) gaat het om het toetsen van aanvragen, het controleren van toezicht-, inspectie- en opleveringsrapporten en de feitelijke inspecties tijdens de bouw. Bij dit onderscheid moet worden bedacht, dat het er vooral op papier helder uitziet en het overheersende regiem aangeeft. In de praktijk is de grens tussen administratief en inhoudelijk vaak niet 'keihard' maar vooral 'glijdend'. Neem bijvoorbeeld landen zoals Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Zweden waar een gemeente bij het begin van het proces een toezichtplan moet goedkeuren of accorderen. Daar wordt de aanvraag weliswaar niet inhoudelijk getoetst, maar er wordt wel bekeken of de belangrijkste onderwerpen op de juiste manier in het toezichtrapport zijn opgenomen. De gemeentelijke rol gaat daarbij verder dan alleen het zetten van een 'vinkje' op een formulier. Aan de andere kant zetten de gemeenten in dezelfde landen veelal wel alleen een 'vinkje' wanneer zij beoordelen of de bouwer of kwaliteitsborger geschikt is voor zijn of haar taak. Dan wordt er alleen gecheckt of de desbetreffende persoon/bedrijf op de juiste wijze geregistreerd staat. Het schema moet kortom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.



In geen enkel land hebben de private partijen een handhavingsbevoegdheid. Foto: Studio Oostrum.

Engeland en Australië

Van de onderzochte landen hebben Engeland & Wales en Australië als enige bestudeerde landen een duaal stelsel waar de aanvragers kunnen kiezen tussen publiek (gemeentelijk) en privaat toezicht. In Australië speelt de gemeente ook bij privaat toezicht nog een rol bij het beoordelen van de aanvraag. Het Engelse private systeem lijkt veel weg te hebben van het voorgestelde nieuwe Nederlandse stelsel. De private toetsers moet daar in een Initial Notice aan de gemeente melden dat hij is ingehuurd als kwaliteitsborger. Als het bouwwerk is opgeleverd moet de Approved Inspector de gemeente een Final Notice sturen waarmee hij verklaart dat de bouw is afgerond en aan de technische eisen voldoet.

Engelse gemeenten zijn wettelijk verplicht om een afdeling bouw- en woningtoezicht te hebben als een 'provider of last resort'. Sinds het duale stelsel meer dan dertig jaar geleden is ingevoerd, is het marktaandeel van de gemeentelijke BWT's geleidelijk afgenomen. Op dit moment wordt nog ongeveer tweederde van alle aanvragen door een gemeente afgehandeld². Daarbij gaat het vooral om de kleinschalige en goedkopere bouwprojecten die vrijwel uitsluitend in opdracht van eigenaar-bewoners worden uitgevoerd. De duurdere en grote projecten gaan meestal naar een van de meer dan 160 Approved inspectors. De gemeenten heb-

ben daardoor een belangrijk deel van de leges-inkomsten verloren en hebben mede daardoor moeite om voldoende kwalitatief goede medewerkers in dienst te houden. Er zijn echter geen plannen om het huidige duale systeem ingrijpend te veranderen.

Een opvallend gegeven is dat een groot deel van de klachten (73%) die de gemeentelijke BWT's ontvangt over de kwaliteitsborging van nieuwbouwwoningen, betrekking heeft op woningen die door een private partij zijn getoetst. Ondanks dat het duale systeem meer dan dertig jaar bestaat, is het bij veel eigenaar-bewoners blijkbaar niet doorgedrongen dat gemeenten veelal niet verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitsborging van hun woning.

Duitsland, Ierland, Noorwegen en Zweden

Van de onderzochte landen is de gemeentelijke rol het grootst in Duitsland. De gemeente toetst daar het bouwplan bij de vergunningverlening en bij de oplevering. Tijdens de bouw wordt er gecontroleerd door de bouwer, een erkend deskundige en eventueel ook door de gemeente. In Ierland, Noorwegen en Zweden is de gemeentelijke rol minder groot en is het toezicht veel meer in private handen. In die landen moet bij de start van het project wel aan de gemeente duidelijk worden gemaakt welke erkende (private) bouwprofessionals bij het toezicht betrokken zijn. De gemeente controleert het gemaakte toezichtplan. De toezichthouder is verplicht een opleveringsverslag te maken, waarin hij verklaart dat het bouwwerk aan de eisen voldoet.

Rol van gemeenten

In geen enkel land hebben de private partijen een handhavingsbevoegdheid. Alleen gemeenten hebben de bevoegdheid bouwwerkzaamheden stil te leggen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat gemeenten in de meeste landen toch ook op een of de andere manier inhoudelijk aan het kwaliteitsborgingsproces zijn verbonden. Gemeenten zijn bevoegd om toezicht te houden en doen dat in sommige gevallen ook in de praktijk (al dan niet steekproefsgewijs). In Engeland & Wales en Australië treffen we bij het private



Van de onderzochte landen is de gemeentelijke rol het grootst in Duitsland

Tabel 1: Rol gemeente bij technische toets binnen kwaliteitsborgingsproces van vergunningplichtige bouwwerken in verschillende landen

LAND/FASE	Ontwerp	Bouw	Oplevering
Duitsland (NRW)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert compleetheid aanvraag. ▪ Kan bouwtechnisch toetsen en erkende deskundige inschakelen. ▪ Verstrekt bouwvergunning. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan toezicht houden. ▪ Kan werk stilleggen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controleert na gereedmelding ▪ Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Engeland & Wales	G <ul style="list-style-type: none"> ▪ Toetst plan en verstrekt toestemming. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houdt toezicht tijdens de bouw. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controleert na gereedmelding. ▪ Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
	p <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert Initial Notice. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert Final Notice.
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert en checkt plantoetsrapport en toezichtplan. ▪ Verstrekt bouwvergunning. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan toezicht houden. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspectie en toetsing eindrapport. ▪ Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Ierland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert Commencement Notice en toezichtplan. ▪ Verstrekt bouwvergunning. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Steekproefsgewijs toezicht (risico analyse) op 12% - 15% van alle nieuwbouw. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert en registreert gereedmelding.
Noorwegen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verstrekt startvergunning. ▪ Maakt verslag vooroverleg. ▪ Accordeert toezichtplan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan toezicht houden. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Checkt opleveringsverslag. ▪ Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brengt burens op de hoogte. ▪ Verleent principe goedkeuring. ▪ Organiseert technisch overleg. ▪ Accordeert toezichtplan. ▪ Verstrekt bouwvergunning. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bezoekt de bouw gemiddeld 1 keer en legt de ervaringen schriftelijk vast. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiseert eindoverleg. ▪ Verstrekt schriftelijke eindgoedkeuring.
Australië	G <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verricht plantoets. ▪ Verstrekt toestemming. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houdt toezicht tijdens de bouw. ▪ Kan werk stilleggen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controleert na gereedmelding (eindinspectie). ▪ Verstrekt naleving- en gereedmeldingscertificaat.
	p <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verricht plantoets en verstrekt toestemming. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan werk stilleggen. 	
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert kwaliteitsborgingsinstrument en borger plus het borgingsplan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kan werk stilleggen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accordeert verklaring van borger dat bouwwerk aan de eisen voldoet.

toezicht een ‘handhavingssituatie’ aan die lijkt op het toekomstige Nederlandse stelsel. Er zijn helaas geen gegevens bekend hoe vaak het voorkomt dat een gemeente moet ingrijpen in beide landen. Hiervoor is gewezen op de klachten over woningbouw die bij het Engelse gemeentelijk BWT binnenkomt. Deze klachten hebben vaak betrekking op de afwerking van de woning. In minder dan 10% van de gevallen zijn de klachten direct gerelateerd aan de bouwregelgeving. Het is onbekend hoe vaak dat ook daadwerkelijk tot handhavingssituaties leidt. Het Australische (in dit geval in New South Wales) systeem ligt onder vuur. De kritiek richt zich vooral op de onoverzichtelijkheid van het systeem en de kwaliteit van de

private borgers. Er worden plannen ontwikkeld om het systeem transparanter te maken en de eisen aan de private toetsers te verzwaren.


Conclusie

Al met al kunnen we concluderen dat het Nederlandse nieuwe systeem in essentie afwijkt van de stelsels in de andere landen. Dit geldt met name het feit dat er in Nederland eisen worden gesteld aan het kwaliteitsborgingsinstrument en in de andere landen vooral de bouwprofessionals aan bepaalde eisen moeten voldoen. In mindere mate geldt dat ook voor de rol die gemeenten spelen. In de meeste onderzochte landen is de scheiding tussen toezicht en handhaving niet zo strikt en

spelen gemeenten ook een inhoudelijke rol bij het kwaliteitsborgingsproces. We zijn benieuwd hoe dat straks in Nederland gaat worden ingevuld. Het zou wat dat betreft interessant zijn om eens nader te kijken naar de wijze waarop de Engelse private kwaliteitsborgingssysteematiek in de praktijk uitwerkt.

¹ QuickScan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië, Frits Meijer en Henk Visscher, uitgave van de afdeling OTB, TU Delft, April 2016.

² <http://cic.org.uk/admin/resources/labac-1.pdf>.

 **Informatie over de auteurs**
Henk Visscher is Hoogleraar Woningkwaliteit en Procesinnovatie en Frits Meijer is sr. onderzoeker Beleidsinstrumenten en Woningkwaliteit. Ze zijn beiden verbonden aan de TU Delft (afdeling OTB van de Faculteit Bouwkunde).