

## **Private toetsing van en toezicht op het bouwen in het buitenland**

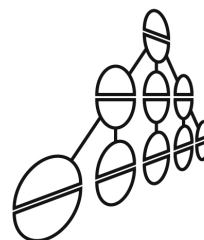
**door: dr. ir N.P.M. Scholten (ERB) en ir. R. de Wildt FRICS (RIGO), december 2013**

Een aantal andere landen heeft ervaring opgedaan met vormen van private kwaliteitsborging bij het realiseren van (ver)bouwplannen. Het langst geldt dit voor Frankrijk, waar door de tienjarige verzekerde garantie de toetsing van plannen en controle tijdens de bouw een zaak is geworden van verzekeraars en technische controlebureaus.

Dit is een stelsel waar de aansprakelijkheid van de opdrachtgever en de bouwer gekoppeld is aan een wettelijke verzekeringsplicht, sinds de invoering in 1977 (Loi Spinetta). Er is recent sprake van dat deze wordt uitgebreid met een verzekerde garantie voor de energieprestatie. Aanvankelijk heeft dit stelsel geleden aan perverse prikkels: na 9 jaar kwam soms een stevig onderhoudspakket op het bord van de verzekeraar en aannemers konden zich slechte kwaliteit permitteren, omdat de verzekering het wel weer zou rechtzetten. Als gevolg hiervan werd de verzekering duur. De verzekeringsplicht geldt zowel voor de opdrachtgever (maître de l'ouvrage) als voor de bouwer (maître d'oeuvre). Inmiddels is het verzekeringsstelsel een vast anker in de Franse bouwcultuur. De verzekeraar heeft een grote invloed op het reilen en zeilen van bouwbedrijven. Bouwplannen worden gecontroleerd, en de verzekeraar houdt ook toezicht op de bouwplaats. Dit gebeurt door gespecialiseerde organisaties. In Nederland lijkt de verzekering die Woningborg biedt nog het meest op het Franse systeem (maar is een vrijwillige verzekering).

Private kwaliteitsborging zien we ook in een aantal Angelsaksische landen: Engeland, Australië, Canada. IJsland en Zweden kenden de private borging, maar zijn daarvan (deels) teruggekomen. In Engeland is recent een consultatieronde geweest om na te gaan of veranderingen wenselijk zouden zijn in hun duale stelsel<sup>1</sup>. Opdrachtgevers/bouwers kunnen kiezen voor 'public' of 'private building control'. Het publieke toezicht fungeert er mede als gegarandeerde achtervang: als de opdrachtgever geen geschikte private 'Approved Inspector' kan vinden kan hij altijd nog bij de gemeente terecht. Want de private inspecteurs zijn vrij om zelf te bepalen waar ze werken. Dit heeft als effect dat zij vooral de grotere werken voor de professionele ontwikkelaars/bouwers onder hun hoede hebben en met deze partijen vaak vaste werkrelaties krijgen. In Engeland en Wales zijn ruim 60 bedrijven (adviesbureaus) toegelaten tot dit werk. Uit de consultatieronde komt naar voren dat het wenselijk is om het publieke planningtraject en het private bouwtoezicht

<sup>1</sup> Department of Communities and Local Government, "2012 consultation on changes to the Building Regulations in England".



beter op elkaar af te stemmen: blijkbaar ontstaan hiertussen fricties die afbreuk doen aan het sneller werken met privaat toezicht.

Kritiek op het functioneren van de Approved Inspectors heeft hen ertoe gebracht enkele onderzoeken te laten verrichten naar het eigen functioneren: naar de klanttevredenheid en naar de doorgevoerde ingrepen in het ontwerp- en bouwproces<sup>2</sup>. Gegeven de selectiviteit van hun toetsing en toezicht is de grote klanttevredenheid die uit dit onderzoek blijkt geen onverwachte uitkomst. Die laat ruimte voor positieve en negatieve gevolgtrekkingen: is sprake van goed werk of van gebrek aan controle? Het duale stelsel creëert hier een competitief werkveld, waarin kritiek van de buitenwacht gedijt.

Engeland en Wales kennen een omvangrijke beroepsgroep van zo'n 30.000 Building Surveyors, die via lidmaatschap van RICS, ABE of CIOB gebonden zijn aan professionele standaarden. De voor- en nadelen van publieke versus private toetsing en toezicht zijn door Du Chateau weergegeven, ontleend aan een Australische evaluatiestudie<sup>3</sup>:

voordelen	nadelen
Tijdswinst voor goedkeuring project	Minder streng toezicht
Betere afstemming industrie – toezichthouders	Gebrekkige deskundigheid
Cultuuromslag in de bouw	Gespannen verhouding overheid – private sector
Maakt kostenbesparingen mogelijk	Belangentegenstellingen
Bevordert deskundigheid in de bouw	

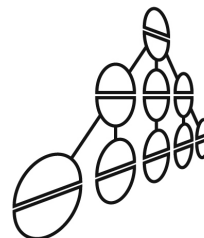
De belangentegenstelling komt naar voren bij een mogelijke combinatie van ontwerp en toezicht binnen een groter adviesbureau en bij de vaste relaties die kunnen ontstaan bij de bouwer die zijn eigen toezichthouder contracteert.

Deze voor- en nadelen komen ook naar voren in een uitgebreide analyse door Van der Heijden van het Australische stelsel<sup>4</sup>. Hier is de uitkomst dat de private kwaliteitsborging efficiënter is, maar afbreukrisico's kent op het vlak van kwaliteit en 'accountability'. Zoals in Engeland speelt in Australië de concurrentie tussen privaat en publiek, waarbij de private sector de markt afroemt en vooral de kleine projecten zijn aangewezen op toetsing en toezicht door de lokale overheid. In Zweden is recent het private toezicht aan strakkere regels gebonden. Het Zweedse stelsel kent nu een start bouw en een ingebruikname vergunning, die de private borging inperkt. Het start bouw besluit is afhankelijk van de goedkeuring van een inspectieplan en een dossieronderzoek, dat onder meer de werkorganisatie, bodemonderzoek, bouwplaatsinspectie en verzekeringen omvat. Het aanhalen van het regime met meer gemeentelijk toezicht is een reactie op ongunstige ervaringen met het private toezicht in de jaren ervoor. Het leidde tot ongelijke beoordeling van vergelijkbare projecten, en onveilige situaties wegens onvoldoende deskundigheid bij private

<sup>2</sup> <http://approvedinspectors.org.uk/2012/03/compliance-plus-customer-opinion-research/>

<sup>3</sup> G. du Chateau, "Enforcement of performance based building and fire codes in a privatised building control system", 2012.

<sup>4</sup> J. van der Heijden, "On peanuts and monkeys: private sector involvement in Australian building control", Urban Policy and Research, 28 (2), 195-210.



partijen. Lundin heeft al eerder aandacht gevraagd voor de problemen die kunnen ontstaan omdat de verificatie of aan de regelgeving, c.q. aan de doelen van de regelgeving wordt voldaan tot uiteenlopende resultaten kan leiden en dus ambigu kan zijn. Hierdoor kunnen te grote veiligheidsrisico's bij brand ontstaan<sup>5</sup>. IJsland heeft de in de jaren negentig ingevoerde private kwaliteitsborging zelfs afgezworen en vervangen door een centrale autoriteit en lokale publieke plan- en projectbeoordeling<sup>6</sup>.

Deze ervaringen met de private kwaliteitsborging bieden lessen voor Nederland. De borging vergt deskundigheid, een onafhankelijke opstelling en terugvalopties indien in de praktijk de kwaliteit onvoldoende gewaarborgd blijkt. Hiervoor kunnen meerdere instrumenten worden ingezet.

- De verzekerde garantie (aangescherpte aansprakelijkheid) beschermt de opdrachtgever en gebruiker tegen nadelige kanten.
- Een deskundige beroepsgroep is noodzakelijk voor een goede praktijkuitoefening, met een borging van integriteit en aansprakelijkheid.
- Een register van bij bouwplannen betrokken partijen (ontwerper, bouwer, toetsers) kan helpen om deze partijen aan hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te binden.
- De overheid kan helpen door eenduidigheid in de bouwregelgeving te verbeteren en dient momenten van overdracht van onroerend goed te markeren alsmede de daarbij behorende documenten waaruit blijkt dat aan de wettelijk gestelde eisen is voldaan.

In dit opzicht kent de Nederlandse praktijk een structurele achterstand ten opzichte van een aantal landen die al langer de private kwaliteitsborging kennen. Alvorens deze verandering van systeem in te voeren doet men er verstandig aan lessen te trekken uit de internationale ervaringen. Het doel ervan moet primair zijn: gegarandeerde duurzame kwaliteit bij beduidend minder faalkosten. De tijdswinst en geringere administratieve lasten volgen dan vanzelf.

---

<sup>5</sup> Johan Lundin, Safety in case of fire, Lund 2005.

<sup>6</sup> B. Karlsson en Bodvar Tomasson, "Developing a performance based building regulation and paving the way toward electronic submission of building permits and automated code compliance checks" COBRA 2012.