

Internationale vergelijking kwaliteitsborging

Praktijkervaringen en beleidsimplicaties
voor het voorgenomen Nederlandse stelsel

Martin Koning
Samira Errami
Rafael Saitua



Inhoudsopgave	
Algemeen beeld	5
1 Inleiding	11
2 Kwaliteitsborgingsstelsels in vier Europese landen	13
2.1 Duitsland	13
2.2 Ierland	20
2.3 Noorwegen	27
2.4 Engeland	34
2.5 Overkoepelend beeld	41
3 Het voorgenomen Nederlandse stelsel	49
3.1 Wet- en regelgeving	49
3.2 Het kwaliteitsborgingsstelsel	50
3.3 Toezicht op de kwaliteitsborgers en instrumenten	55
3.4 Erkenning en onafhankelijkheid	55
3.5 Aansprakelijkheid	56
3.6 Kosten	57
3.7 Conclusies: een nieuw stelsel met aandachtspunten	57
4 Conclusies en aanbevelingen	59
Bijlage A: Kencijfers bouwkolom in vijf Europese landen	65
Bijlage B: Geïnterviewde organisaties	67

Algemeen beeld

De voorliggende studie schetst de ervaringsfeiten van de Duitse, Ierse, Noorse en Engelse kwaliteitsborgingsstelsels voor de bouw. Deze landen zijn gekozen omdat ze interessante kenmerken hebben in relatie tot het beoogde nieuwe Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel voor het bouwen. Welke lessen kunnen we ontleen aan de buitenlandse ervaringen en wat kan dit betekenen voor ons eigen stelsel? Hierbij ligt de nadruk op zes thema's: het toezicht op het stelsel, de rol van de gemeente, proces versus inhoudelijk eisen van regelgeving, de onafhankelijkheid van partijen, het omgaan met afwijkingen en de kosten van het stelsel. Het behoeft geen betoog dat voor dit doel wat verder gereikt moet worden dan alleen een neutrale beschrijving van feiten. Het vereist enige interpretatie omtrent de samenhang tussen observaties en stelselkenmerken en een inschatting hoe dit in de Nederlandse situatie kan uitwerken. Hieronder volgt het algemeen beeld van onze bevindingen.

Proces versus inhoudelijke eisen en omgaan met afwijkingen

Nederlands stelsel: uitgebreide regelgeving met nadruk op technische voorschriften

- De bouwregelgeving is in de verschillende landen gericht op en goeddeels beperkt tot brandveiligheid, constructieve veiligheid, duurzaamheid en toegankelijkheid voor minder validen. In Noorwegen is daarnaast nog aparte aandacht voor vochtwerende aspecten. Andere regelgeving ligt al snel op ruimtelijk terrein. De regelgeving is sterk gericht op risicobeheersing. In Nederland strekt de regelgeving verder en richt deze zich ook op allerlei bouwaspecten, die soms ook worden aangeduid als comforteisen.
- Zowel de bouwtechnische regelgeving als de regelgeving rond het bouwtoezicht is in de meeste landen meer functioneel ingericht dan in Nederland. Dit betekent dat het doel van de regelgeving centraal staat en dat er een zekere flexibiliteit bestaat om verschillende routes te kunnen kiezen die naar dit doel leiden. In ons land spelen technische voorschriften een relatief grote rol. Er bestaan wel mogelijkheden om van deze voorschriften af te wijken, maar daarvoor moet formeel vooraf goedkeuring worden verkregen met een beroep op het zogenaamde 'gelijkwaardigheidsbeginsel'. De aanvrager moet dan aantonen dat de alternatieve technische oplossing gelijkwaardig is en in de praktijk blijkt dit niet zelden een obstakel te zijn om tijdig en kosteneffectief een alternatieve route te kunnen bewandelen. In het nieuwe stelsel verandert er op dit punt niet veel. De bouwregelgeving blijft een zelfde karakter houden in de vorm van technische voorschriften waarvan in uitzonderingssituaties kan worden afgeweken. In de onderzochte landen bestaat in het algemeen meer handelingsvrijheid om invulling te geven aan de wijze waarop de functionele doelen worden gerealiseerd. Technische voorschriften hebben vaker het karakter van richtsnoeren: men hoeft ze niet te hanteren, maar als men dat doet weet men dat het in ieder geval aan de richtsnoeren voldoet. Als men afwijkt, neemt men zelf een zeker risico. Dit leidt ertoe dat de technische regels in de praktijk toch vaak worden gevolgd, maar ook dat er in voorkomende gevallen onderbouwd voor alternatieve oplossingen kan worden gekozen. Reeds toegepaste en geaccepteerde alternatieve oplossingen worden in Engeland ook weer opgenomen in de technische richtsnoeren (in een lijst van geaccepteerde oplossingen), waarmee deze dezelfde status krijgen als de oorspronkelijke voorschriften. Dit lijkt voor Nederland ook een interessante route waarmee kansrijke en innovatieve oplossingen snel voor iedereen toegankelijk worden gemaakt.

Toezicht op het stelsel en rol van de gemeente

Verruiming van bouwbesluittoetsvrije werken sluit aan bij de internationale standaard

- Er zijn geen aanwijzingen dat de voorziene verruiming van bouwbesluittoetsvrije werken in het voorgenomen Nederlandse stelsel problemen zal opleveren. De voorziene aanpak is in alle onderzochte landen al de praktijk. In geen van deze landen bestaat toetsing van het type werken dat in Nederland vrij zal worden gesteld van toetsing. In sommige landen gaan de vrijstellingen verder dan wat in Nederland wordt beoogd. Zo bevat deze bijvoorbeeld vaak ook kleine nieuwbouwprojecten, maar deze vrijstellingen zijn overigens niet onomstreden in de betrokken landen. Dergelijke vrijstellingen zijn zoals gezegd echter niet voorzien in het Nederlandse stelsel.

Internationaal: geen expliciete sturing op basis van instrumenten en instrumentaanbieders

- Stelsels in het buitenland waar een belangrijke rol bestaat voor private kwaliteitsborging kennen geen uitgebreid systeem om instrumenten te bepalen die zijn toegestaan om kwaliteitsborging te verrichten. Het Nederlandse stelsel kent hiermee een extra laag van instrumentaanbieders tussen de kwaliteitsborgers en de toezichtorganisatie, die in geen van de andere landen bestaat. De extra laag kan in de praktijk verstarring opleveren en kostenverhogend werken.

Internationaal: overheid heeft invloed op toezichteisen

- Het toezicht op de kwaliteitsborgers vindt in het buitenland plaats door een eigen overheidsdienst of door beroeps- of brancheorganisaties die een erkenningsregeling volgens de eisen van de overheid uitvoeren. De overheid heeft hier in de betrokken landen een rol. In het voorgenomen Nederlandse stelsel wordt het toezicht op de kwaliteitsborgers vrij sterk neergelegd bij de zelfstandige publieke toezichthouder (zbo). Het is belangrijk om bij het nieuwe stelsel oog te hebben voor het risico dat deze toezichthouder te hoge eisen aan de instrumenten stelt waarbij ook de kosten disproportioneel kunnen toenemen. De minister heeft in het nieuwe stelsel de bevoegdheid om bij te sturen en in de praktijk zal dit dan indien nodig invulling moeten krijgen.

Internationaal: relatief meer aandacht voor de kwaliteit van actoren in het stelsel

- Men kan de kwaliteit borgen via regelgeving en procedures en men kan deze ook borgen door hoge kwaliteitseisen aan de betrokken actoren te stellen. Het gaat hier om het vinden van een juiste balans. Alle landen kennen regels, voorschriften en procedures en kennen daarnaast eisen die worden gesteld aan beroepsbeoefenaren, via regelgeving of door zelfregulering. In de onderzochte landen ligt het accent sterker bij de kwaliteitseisen richting actoren dan bij uitgebreide technische voorschriften en geaccepteerde instrumenten. In het beoogde Nederlandse stelsel worden beide sporen stevig ingevuld. De kwaliteitseisen voor actoren nemen toe, maar daarnaast wordt ook sterk ingezet op voorschriften en instrumenten. Het risico bestaat dat het systeem hierdoor topzwaar wordt, met minder gunstige prestaties op het gebied van doelmatigheid en innovatie.

Steekproefsgewijze controle is belangrijk

- In het voorgenomen Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel verdwijnt de gemeentelijke rol in het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit tijdens de bouwfase. Dit toezicht zal door onafhankelijke kwaliteitsborgers overgenomen worden. Wel behouden de Nederlandse gemeenten een rol in de handhaving en kunnen zij de bouw op signaal van anderen, net als in de onderzochte landen, stilleggen. De verschillen in kwaliteit van het toezicht door bijvoorbeeld de schaal van de ambtelijke organisatie wordt hiermee verminderd. Dit vereist wel een systeem waarin kwaliteitsborgers steekproefsgewijs worden gecontroleerd. De instrumentaanbieders zullen in het voorgenomen Nederlandse stelsel vooraf moeten aangeven op welke wijze deze controles zullen plaatsvinden. Het is van belang dat dit niet alleen op procedureel of bedrijfsniveau plaatsvindt, maar dat er ook

op de bouwplaats steekproeven worden genomen. In landen als Engeland en Ierland zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. Deze steekproeven kunnen door de overheid worden verricht, maar noodzakelijk is dit niet. Belangrijk is dat partijen weten dat er inspectie kan plaatsvinden en dat misstanden gesanctioneerd worden. Alleen al de dreiging van een mogelijk bezoek leidt er in de onderzochte landen toe dat partijen meer volgens wet- en regelgeving handelen.

Onafhankelijkheid van partijen

Kwaliteitsborging: erkende, onafhankelijke borging met zelfregulering en aansprakelijkheid

- In de onderzochte landen wordt private kwaliteitsborging van complexere bouwwerken uitgevoerd door erkende, onafhankelijke partijen. Deze kennen voorts vaak een systeem van zelfregulering, waarbij leden die zich onvoldoende aan de regels houden, kunnen worden geschorst. Ook wordt soms de eis gesteld dat deze partijen zich verplicht moeten verzekeren voor aansprakelijkheid jegens derden, waardoor ook verzekeraars belang hebben dat er geen schadeclaims komen als gevolg van ondeugdelijk toezicht. In de praktijk lijken verzekeraars zich op dit terrein echter niet erg actief op te stellen in de onderzochte landen.
- Het voorgenomen Nederlandse stelsel gaat ook uit van onafhankelijke borging, maar de erkenning loopt hier op instrumentniveau, zodat een partij meerdere erkenningen kan/mag ophalen. Ook geldt in de Nederlandse situatie dat alle toetsing door onafhankelijke derde partijen moet plaatsvinden. Echter, in de onderzochte landen mogen meer eenvoudige bouwwerken, zoals eenvoudige nieuwbouwprojecten, vaak door de betrokken bouwers en architecten zelf ter hand genomen worden. Hiervoor geldt geen vierogenprincipe. Wel geldt in deze situatie vaak een erkenningsregeling, waarbij de gekwalificeerde elektrisch installateur of loodgieter kan verklaren dat het werk volgens de regels is verricht. Bij overtreding kunnen deze partijen hun erkenning verliezen, wat in de praktijk een zware sanctie is die goed lijkt te werken in het voorkomen van ondeugdelijk werk.

De positie van de bouwconsument en aansprakelijkheid

Goed en deugdelijk werk: versterking van de positie van de consument

- De regelgeving en de kwaliteitsborging zijn in het algemeen gericht op risicobeheersing en op bepaalde bredere maatschappelijke kwesties als duurzaamheid en toegankelijkheid. Het systeem richt zich derhalve niet direct op het verkrijgen van goed en deugdelijk werk vanuit het gezichtspunt van de klant. Iets kan goed aan de regels voldoen, terwijl de klant niet dat heeft gekregen waar hij om gevraagd heeft. Dit wordt in de landen in het algemeen tot de normale contractvrijheid gerekend en dit betekent dat de bouwconsument er zelf ook op moet toezien dat de bouwer of de architect de prestatie levert die is afgesproken. In geval van wanprestaties geldt dan het verbintenisrecht. In het Engelse stelsel is goed en deugdelijk werk wel in de regelgeving verwerkt zodat hier ook op getoetst kan worden.
- In alle onderzochte landen is de aannemer verantwoordelijk voor de uiteindelijke kwaliteit van het bouwwerk en aansprakelijk wanneer er bouwfouten worden geconstateerd. Ook de ontwerper draagt hierbij de ontwerpverantwoordelijkheid en is aansprakelijk wanneer bouwfouten aan fouten in het ontwerp te wijten zijn. Kwaliteitsborgers worden in de praktijk zelden aansprakelijk gesteld voor gebreken, maar in de meerderheid van de landen zijn de kwaliteitsborgers wel verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. In de Nederlandse situatie is dit niet het geval.
- Een bijzonder punt van aandacht is dat de wettelijke aansprakelijkheid van de aannemer geen sterke positie oplevert voor de consument. In ons land geldt nu net als in andere landen dat het een zware route is om via de rechter het gelijk te halen. Bovendien is de aansprakelijkheid een lastig vraagstuk bij bouwactiviteiten met meerdere partijen die betrokken zijn bij de bouw. In het voorgenomen Nederlandse stelsel wordt de aansprakelijkheid van de bouwer bij gebreken vergroot. De aannemer zal hierdoor anders

dan in Duitsland en Engeland aansprakelijk zijn voor gebreken die de opdrachtgever bij oplevering niet heeft ontdekt (zichtbare en niet-zichtbare), tenzij deze niet aan hem zijn toe te rekenen. De Nederlandse situatie komt hiermee meer in lijn met de Ierse praktijk, waarin het onderscheid tussen zichtbare en niet-zichtbare gebreken niet van belang is voor het bepalen van de aansprakelijkheid van de aannemer.

- Een mogelijkheid om de positie van de consument te versterken loopt, zoals in Engeland gebeurt, via de waarborg- en garantieregelingen. Deze kunnen worden gebruikt om de consument te beschermen tegen problemen bij de bouwer en kunnen een laagdrempelig loket bieden bij bouwfouten. Zo kan de consument ook jaren na de oplevering bouwfouten hersteld krijgen via de waarborg- en garantie-instelling. In Engeland worden bouwbedrijven tot twee jaar na dato door deze instellingen verplicht om fouten volledig te herstellen. Dit gebeurt bijna altijd, aangezien de sanctie van uitsluiting van de waarborg- en garantieregeling vaak geen optie is voor bouwbedrijven. Na de periode van twee jaar vergoedt de borgingsinstelling zelf de kosten, tot maximaal tien jaar na oplevering. Tevens monitoren de Engelse waarborg- en garantie-instellingen de klanttevredenheid middels een niet openbaar benchmarkingsysteem. Bouwbedrijven worden op basis van historie en prestaties in categorieën ingedeeld en betalen sterk uiteenlopende verzekeringspremies. Deze meer marktconforme wijze van consumentenbescherming is een interessante route die ook zou kunnen worden benut bij grotere renovaties. Door de resultaten openbaar te maken, kunnen deze ook worden gebruikt door consumenten die buiten de garantieregelingen op zoek zijn naar objectieve informatie over bouwprestaties van aannemers.

Kosten van het stelsel

Beperkte kosten bij goede balans tussen regeldruk en ruimte voor de markt

- De uitvoeringskosten verschillen tussen de landen. In Noorwegen lijken de kosten minder dan ½% van de bouwsom te zijn, terwijl deze in Duitsland ruim het dubbele zijn. Dit zijn forse verschillen die omgerekend naar de Nederlandse verhoudingen minstens € 100 miljoen per jaar bedragen. Daarbij moet worden bedacht dat in de Noorse situatie wel bijzonder weinig is geregeld, terwijl het Duitse stelsel topzwaar is. Hoewel het Noorse stelsel tot op heden nog geen grote brokken laat zien, liggen hier wel risico's waarover niet te licht moet worden gedacht. De hoge kosten van het Duitse stelsel hangen samen met het zwaar inzetten op zowel regelgeving en procedures als op strenge erkenningsregels voor beroepsbeoefenaren. De laatsten, zoals de Prüfsachverständigen/Prüfingenieurs en de architecten, hebben wettelijk beschermde rollen en kunnen via zelfregulering onder meer de toetreding beperken en vaste tarieven hanteren.
- Het stelsel zoals dat in het Engeland wordt gehanteerd lijkt gunstig te scoren in termen van prijs-kwaliteitsverhouding. Functionele regelgeving gericht op kernzaken in combinatie met veel keuzevrijheid voor partijen om kwaliteitsborgers te kiezen en flexibiliteit bij de toepassing van technische oplossingen beperken de uitvoeringskosten. De kwaliteit wordt aan de andere kant weer ondersteund door kwaliteitseisen voor actoren en een disciplinerende rol van waarborg- en garantie-instellingen. Een sterk punt van het Engelse stelsel is de klantgerichtheid. Het gegeven dat zowel gemeenten als marktpartijen hun klanten tevreden moeten stellen binnen de eisen van de regelgeving heeft geleid tot een klantgerichte houding van zowel de publieke als de private actoren. Deze zijn snel bereikbaar, denken mee en kunnen flexibel schakelen. Opdrachtgevers en bouwers in Engeland zijn zeer te spreken over deze ontwikkeling sinds de gedeeltelijke privatisering en vinden dit gegeven - tijdig en flexibel kunnen schakelen met elkaar - van nog meer gewicht dan de uitvoeringskosten zelf.
- Anders dan in Nederland kennen de vier onderzochte landen een categorie eenvoudige bouwwerken die wel vergunningplichtig is, maar waarvoor een vereenvoudigde toetsingsprocedure geldt. Dit houdt in dat vooral bouwende partijen het toetsings- en toezichtwerk uitvoeren, er geen of verlaagd toezicht van private kwaliteitsborgers nodig is en dat er minder documentatie vereist is. De praktijk van de onderzochte landen laat zien

dat het invoeren van een gelijksoortige toetsingsprocedure voor eenvoudige bouwwerken de kosten van het voorgenomen Nederlandse stelsel kunnen drukken zonder hierbij betekenisvol afbreuk te doen aan de kwaliteit.

Samenvattend lijkt er geen reden om een beweging richting private kwaliteitsborging zoals in Nederland wordt voorzien met grote zorg te beschouwen. Vele landen gingen ons voor en zelfs in landen waar private borging met weinig waarborgen is omgeven is nog geen sprake van grote ongelukken. In landen waar private kwaliteitsborging met wat meer waarborgen omgeven is, zoals in Engeland, is sprake van een betrouwbaar systeem.

Aandachtspunten voor evaluatie

Het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel voor het bouwen is op vele punten al ingevuld.¹ Het is de bedoeling dat het voorgenomen stelsel wordt gemonitord en na enkele jaren wordt geëvalueerd. De verkregen inzichten zullen worden gebruikt om het stelsel te verbeteren. Vanuit de internationale analyse in deze studie zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, die aandacht verdienen en in dit proces meegenomen zouden moeten worden.

Technische voorschriften, instrumentaanbieders en vereenvoudigde toetsing

- Een belangrijk aandachtspunt in het voorgenomen stelsel is de sterke nadruk op technische voorschriften en de ingewikkelde aanpak met diverse instrumenten, instrumentaanbieders en een toelatingsorganisatie. Geen van de onderzochte landen heeft voor een dergelijke aanpak gekozen. Het is zaak deze aanpak nog eens tegen het licht te houden en na te gaan of belemmeringen hiervan door aanpassing van het stelsel kunnen worden ingeperkt. Ook zou overwogen kunnen worden om een eenvoudigere toetsingsprocedure voor minder risicovolle activiteiten te hanteren, bijvoorbeeld door dit bij uitvoerende architecten en bouwbedrijven zelf neer te leggen. Het Engelse stelsel laat zien dat dit goed kan werken als er een duidelijke erkenningsregeling is met kwaliteitseisen en stevige sancties bij nalatigheid. Het vrijstellen van eenvoudige bouwwerken van toetsing is een goede keuze vanuit doelmatigheidsoverwegingen en wordt in alle andere landen toegepast. Ook de bouwregelgeving zelf komt op deze terreinen niet altijd voor.

Benchmarking

- Waardevol vanuit het perspectief van de consument is meer zicht op de kwaliteit van de bouwers die het werk verrichten. Benchmarksystemen die ook voor de consument direct beschikbaar zijn, zijn hierbij belangrijk en zouden via de borgingsinstellingen of kwaliteitsborgers kunnen worden gefaciliteerd. De Engelse situatie laat hier zien dat waarborg- en garantieregelingen niet alleen direct de positie van de consument versterken, maar ook via verschillen in garantietarieven de aandacht voor kwaliteit doen toenemen. Als in de nieuwe Nederlandse situatie een benchmarkingsysteem ook wordt doorgezet richting wat grotere renovaties en openbaar beschikbaar komt, dan zullen reputatie-effecten optreden die de kwaliteit van de bouwsector verder kan verbeteren.

Tot slot

Al met al liggen er goede mogelijkheden om een kwalitatief goed en kosteneffectief systeem te maken dat ook de nodige wendbaarheid en flexibiliteit biedt. Gelet op de voornemens tot nu toe in het voorbereidende wetgevingstraject is de belangrijkste uitdaging overregulering te voorkomen en meer op (functionele) inhoud en professionaliteit van actoren te sturen en minder op procedures. Een slimme aanpak bij het voorgenomen stelsel kan naast voordelen in het proces van kwaliteitsborging ook helpen om de kwaliteit van de bouw op een breder front te verhogen.

¹ Inmiddels is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer goedgekeurd. Hierbij is een aantal amendementen op de wet aangenomen. Deze zijn in dit rapport niet verwerkt. Bij de beschrijving van het voorgenomen stelsel gaan wij uit van het ingediende wetsvoorstel.

1 Inleiding

Nederland zal met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen onder meer overstappen van een volledig publiek naar een publiek-privaat kwaliteitsborgingsstelsel². Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. De nadere uitwerking ervan middels lagere regelgeving (besluit en ministeriële regeling) is in volle gang. Ten behoeve van deze uitwerking heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een internationale vergelijking van kwaliteitsborgingsstelsels uitgevoerd. Het doel van deze vergelijkende studie is om lessen te leren uit de ervaringsfeiten van de buitenlandse kwaliteitsborgingsstelsels voor de verdere uitwerking van het voorgenomen Nederlandse stelsel.

Kwaliteitsborging: een complex vraagstuk

Kwaliteitsborging betreft een complex vraagstuk. Dit heeft te maken met het feit dat het om een proces gaat in de tijd, waarin op verschillende momenten verschillende actoren actief kunnen zijn met uiteenlopende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Soms begeleid door gedetailleerde regelgeving, in andere gevallen is sprake van functionele regels die ruimte bieden voor verschillende invullingen. Ook zijn er belangrijke verschillen in de rollen die partijen mogen en moeten spelen volgens de regelgeving of de rol die partijen meer naar eigen inzicht kunnen vervullen. Dit alles binnen het krachtenveld van markt en overheid en met raakvlakken naar andere terreinen zoals de ruimtelijke ordening.

Ook zijn er afruilen tussen elementen in de systemen. Daar waar relatief veel ruimte voor de markt is ingeruimd is sprake van (stevige) eisen aan de partijen die deze rollen mogen vervullen. Daarbij gaat het dan om kwaliteitseisen in de vorm van opleiding, ervaring en bijscholing in combinatie met erkenningsregels, certificering en vormen van zelfregulering. De complexiteit wordt verder vergroot door allerlei uitzonderingen op de regelgeving, door vrijstellingen en mogelijkheden om in specifieke situaties te mogen afwijken van regelgeving. Ten slotte is er een onderscheid te maken tussen regelgeving gericht op inhoud of op proces. Een niet onbelangrijk deel van de regelingen en voorschriften hebben betrekking op procesvereisten, zoals het verplicht aanleveren van toetsingsplannen of het aanwijzen van personen die bepaalde taken gaan uitvoeren. Het toezicht op de regels betekent in die gevallen dat getoetst wordt of de procedures in acht zijn genomen en staat los van het inhoudelijke plan en het uiteindelijke bouwwerk dat is gerealiseerd.

Deze studie brengt het Duitse, Ierse, Noorse en Engelse kwaliteitsborgingsstelsel, die reeds de transitie van een volledig publiek naar een publiek-privaat stelsel gemaakt hebben, in kaart. Hierbij ligt de nadruk op zes aspecten waarbij gekeken is hoe deze wettelijk geregeld zijn, maar vooral ook hoe hier in de praktijk invulling aan gegeven is:

- *Het toezicht op het stelsel.* Hoe ziet de toezichtstructuur op partijen betrokken bij kwaliteitsborging eruit?
- *De rol van de gemeente.* Welke rol hebben gemeenten in welke fase van de bouw ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit, bouwtechnische toetsing en het proces van kwaliteitsborging?
- *Proces- versus inhoudelijke eisen.* Welke eisen worden aan het proces van kwaliteitsborging en aan de werkwijze van de kwaliteitsborger gesteld?

² De transitie naar een publiek-privaat stelsel is een belangrijk onderdeel van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor deze studie. Naast de transitie van het stelsel vinden echter een aantal andere wijzigingen plaats. Dit betreft een verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer door verruiming van het begrip 'verborgen gebrek', het verplicht inlichten van de nieuwbouwconsument door de aannemer over hoe hij verzekerd is tegen insolventie en verborgen gebreken en de notificatieplicht bij beëindiging van het opschortingsrecht voor nieuwbouwconsumenten (de zogeheten 5%-regeling).

- *De onafhankelijkheid van partijen.* Welke onafhankelijkheidseisen worden er aan kwaliteitsborgers gesteld en waarom?
- *Omgang met afwijkingen.* Is er ruimte om in de praktijk af te wijken van bouwvoorschriften? Hoe is dit geregeld?
- *De kosten van het stelsel.* Welke kosten zijn aan de stelsels verbonden? Zijn er bepaalde elementen die in de praktijk tot hogere kosten leiden?

Naast deze zes aspecten komt de aansprakelijkheid van de bij de bouw betrokken partijen aan bod. Hierbij zijn zowel de wettelijke aansprakelijkheid als de aansprakelijkheid die uit andere regelingen volgen van belang.

Met behulp van literatuurstudie, meerdaagse landenbezoeken met interviews³ en bronnenonderzoek is de wettelijke werking en de werking van de stelsels in de praktijk op de zes aspecten (plus één) onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van de inventariserende studie van OTB 'QuickScan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen' (2016). De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk twee van deze studie per land en ook overkoepelend over de landen heen in kaart gebracht. In de landenanalyse worden de aspecten proces versus inhoudelijke eisen, de rol van de gemeente en het omgaan met afwijkingen in de beschrijving van de wetgeving en de kwaliteitsborgingsstelsels behandeld. Het toezicht op partijen, de onafhankelijkheid, de kosten en de aansprakelijkheid van partijen komen afzonderlijk aan bod. Hoofdstuk drie beschrijft het voorgenomen Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel en vergelijkt dit met de Duitse, Ierse, Noorse en Engelse stelsels op de zes aspecten. Hierbij wordt dezelfde opbouw gehanteerd als in de landenanalyse. In beide hoofdstukken is er daarnaast voor gekozen om de analyse zoveel mogelijk feitelijk te beschrijven. In hoofdstuk vier worden vervolgens op basis van de analyses per land en de vergelijking met Nederland conclusies getrokken en aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het voorgenomen Nederlandse stelsel gedaan.

³ Zie bijlage B, geïnterviewde organisaties.

2 Kwaliteitsborgingsstelsels in vier Europese landen

Duitsland, Ierland, Noorwegen en Engeland zijn Nederland voorgegaan in de transitie van een volledig publiek naar een publiek-privaat kwaliteitsborgingsstelsel voor de bouw. Kijkend naar de invulling van de stelsels van deze landen zijn er overeenkomsten maar ook duidelijke verschillen waarneembaar. Om hieruit lessen te kunnen leren voor de uitwerking van het voorgenomen Nederlandse stelsel is het van belang om inzicht te krijgen in hoe deze verschillende stelsels werken en waarom voor een bepaalde invulling gekozen is. Welke prikkels zorgen ervoor dat de kwaliteitsborgingsstelsels functioneren? Maar ook waarom zijn deze prikkels nodig? En hoe zijn deze aangebracht? Aanpassingen van de stelsels in de tijd zijn hierbij ook interessant omdat deze inzicht geven in hoe prikkels in de praktijk uitwerken op het gedrag van actoren en op het functioneren van het stelsel. Dit hoofdstuk behandelt derhalve de werking van de vier kwaliteitsborgingsstelsels en geeft een overkoepelend beeld. De nadruk ligt hierbij op de zes aspecten en aansprakelijkheid. De rol van de gemeente, de proces- versus inhoudelijke eisen en het omgaan met afwijkingen komen in de beschrijving van de wet- en regelgeving en de kwaliteitsborgingsstelsels aan bod. De andere drie aspecten worden afzonderlijk toegelicht. Iedere landenanalyse begint met een schets van de bouwmarkt.

2.1 Duitsland

2.1.1 De bouwmarkt

De Duitse bouwmarkt is ruim vier keer groter dan de Nederlandse bouwmarkt. Het relatieve belang van de bouwsector in het BNP (bruto nationaal product) is in beide landen even groot. Wel draagt de Duitse bouwsector meer bij aan de totale werkgelegenheid in het land. Het woningbouwsegment is in Duitsland groter dan in Nederland. In Nederland is het aandeel van de gww (grond-, water- en wegenbouw) juist groter (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Kencijfers bouwproductie (2014)

	Duitsland	Nederland
Bouwproductie*, mln. €	163.200	37.700
Aandeel bouwproductie in BNP, %	6	6
Aandeel in totale werkgelegenheid (werknemers), %	7	5
Productieaandeel Woningbouw, %	56	39
Productieaandeel Utiliteitsbouw, %	27	31
Productieaandeel Infra, %	17	30

*De bouwproductie is gedefinieerd als de som van de toegevoegde waarde van de bouw inclusief de toeleveranciers

Bron: Euroconstruct, DeStatis, CBS

Wat betreft de bruto toegevoegde waarde van de bouwsector zijn er relatief gezien weinig verschillen tussen Duitsland en Nederland waarneembaar⁴. Wel valt op dat er in Duitsland relatief veel architecten zijn (ook het percentage ontwerp- en adviseursbedrijven ligt hoger). Zo telt de deelstaat Nordrhein-Westfalen, dat ongeveer een even grote bevolking en beroepsbevolking als Nederland heeft, ruim 50% meer architecten dan Nederland. In totaal zijn er in Nederland ongeveer 10.000 actieve architecten. Duitsland telt ruim tien keer meer architecten (ongeveer 110.000 actieve architecten)⁵. De bij wet vastgelegde rol van de architect in het bouwproces lijkt dan ook sterk van invloed op de omvang van de beroepsgroep.

⁴ Zie bijlage A, tabel 1 voor een overzicht van de kencijfers van de Duitse bouwkolom.

⁵ Nationale statistiek, Bundesarchitektenkammer Nordrhein-Westfalen: <https://www.bak.de/w/files/bak/07-daten-und-fakten/architektenbefragungen/bundeskammerstatistik/bundeskammerstatistik-zum-01.01.2016-gesamt.pdf>.

De institutionele verhoudingen liggen in Duitsland anders dan in Nederland. De relatie tussen partijen (opdrachtgevers, -nemers en toezichthoudende partijen) is formeler en meer hiërarchisch. Dit is bijvoorbeeld te zien in de manier waarop opdrachtnemers en -gevers in de bouw met elkaar samenwerken. Duitse opdrachtgevers hechten zeer aan het bestek en zijn minder geneigd om ontwerpaspecten over te laten aan opdrachtnemers. Dit heeft als gevolg dat moderne methoden van contractvorming en samenwerking tussen partijen zoals Design & Construct en Systems Engineering nog niet zo sterk als in Nederland zijn doorgedrongen.

2.1.2 Wet- en regelgeving

Het gestructureerde formele en hiërarchische karakter van de institutionele verhoudingen is ook terug te zien in de Duitse (bouw)wet- en regelgeving. Het strikt reguleren van het bouwproces en partijen staat hierin centraal. De Duitse bouwregelgeving is hierbij omvangrijk, maar zowel op nationaal als op deelstatelijk niveau meer functioneel van aard. Er worden minimum eisen aan de bouwtechniek gesteld. Voor het bouwtoezicht wordt uitgebreid voorgeschreven wie, wat tijdens de bouw moet doen, maar worden er weinig inhoudelijke eisen aan het werk gesteld. Anders dan in Nederland wordt hiermee in het Duitse kwaliteitsborgingsstelsel sterk op de competenties van erkende personen vertrouwd. Op nationaal niveau schrijft de Musterbauordnung (MBO)⁶ voor aan welke technische eisen en standaarden een bouwwerk en het bouwtoezicht minimaal moet voldoen. Deze minimumeisen en standaarden vormen richtsnoeren voor de bouwverordeningen en bouwtoezichtverordeningen van de zestien deelstaten, de zogenaamde Landesbauordnungen en Baupruefverordnungen⁷. De MBO staat op deelstatelijk niveau alleen zwaardere eisen toe. In de lijsten van technische bouwvoorschriften (Technische Baubestimmungen) wordt de functionele technische regelgeving rond het ontwerp, de planning, de bouw en de bouwproducten nader uitgewerkt. Deze lijsten verschillen per deelstaat, maar zijn allemaal gebaseerd op de modellijsten van het Duitse Instituut voor Bouwtechniek (DIBt)⁸. Het Duitse stelsel lijkt door de focus op competenties en het zo min mogelijk voorschrijven van werkzaamheden en bouwtechnische elementen erg veel vrijheid te creëren. Echter, in de praktijk blijkt dat erkende toezichthoudende partijen beperkt gebruik maken van deze vrijheid. Enerzijds lijkt het meer in de volksaard te liggen om alles volgens de regels te doen. Anderzijds lijkt de strikte regulering van erkende partijen en de mogelijke reputatieschade bij bouwers door bouwfouten hier ook aan bij te dragen.

2.1.3 Het kwaliteitsborgingsstelsel

Het Duitse kwaliteitsborgingsstelsel kent drie typen bouwwerken waarvoor verschillende toezicht- en toetsingsprocedures gehanteerd worden. Dit zijn achtereenvolgens vergunning- en bouwbesluittoetsingsvrije bouwwerken, vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing en de meer complexe vergunningplichtige bouwwerken waarvoor de reguliere toetsingsprocedure geldt. Voorts worden de verschillende procedures toegelicht.

Vergunning- en bouwbesluittoetsingsvrije bouwwerken

Het Duitse stelsel kent een categorie bouwwerken die volledig vrijgesteld is van bouwtoezicht en toetsing. Ook hoeft hiervoor geen bouwvergunning aangevraagd te worden. Desondanks dienen deze bouwwerken nog steeds aan de bouwregelgeving te voldoen. Ook vindt in sommige gevallen nog steeds een toets aan ruimtelijke ordeningseisen plaats. Welke bouwwerken dit betreft, wordt door de zestien Duitse deelstaten in het Landesbauordnungsrecht weergegeven. In Nordrhein-Westfalen betreft dit bijvoorbeeld kleine bouwwerken tot 30 m³ (bruto inhoud) zonder woonfunctie, tuinhuizen, toiletten, openhaarden, maar ook masten en regulier onderhoud⁹.

⁶ In de Musterbauordnung (MBO) worden de standaarden en minimale eisen op nationaal niveau weergegeven. Zie MBO 2002 <http://www.bauordnungen.de/Musterbauordnung.pdf> en de aanpassing in 2006

<file:///C:/Users/serrami/Desktop/4237347.pdf>. De Musterbauordnung wordt per deelstaat verwerkt in de Landesbauordnung. Voor de verschillende Landesordnungen zie: <http://www.bauordnungen.de/html/deutschland.html>.

⁷ Voorbeeld bouwtoezichtverordening Nordrhein Westfalen: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=720050120105339187.

⁸ In Duitsland hebben de praktische uitleggen van de regelgeving een meer bindend karakter dan in de andere drie onderzochte landen. Zie voor modellijsten DIBt: <https://www.dibt.de/de/Geschaefsfelder/BRL-TB.html>.

⁹ Zie voor een overzicht van de vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerkzaamheden Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen paragraaf 65 tot en met 68, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=5820031106092333838#det352672.

Actoren in het Duitse stelsel

De architect heeft een centrale positie in het Duitse stelsel. Zo mag alleen een door de beroepsgroep erkende architect de bouwvergunning aanvragen. De verdere rol van de architect is afhankelijk van de regelgeving per deelstaat. In Brandenburg dient de architect bijvoorbeeld ook achteraf een verklaring af te geven, terwijl dit in Berlijn niet hoeft. Ook kan de architect de rol van Bauleiter vervullen. Gedurende het project mogen de aanvragende en ontwerpende architect dezelfde persoon (of bedrijf) zijn. Ook hoeven zij niet onafhankelijk van de bouwer te zijn. De architect heeft door zijn/haar wettelijke positie een grote rol tijdens de bouw. In de praktijk van kleinere bouwondernemingen is de rol van de architect groot en vervult deze ook de rol van Bauleiter. Bij grote ondernemingen wordt deze rol vaak zelf ingevuld.

De bouwer (Bauherr) dient een bouwwerk op te leveren dat aan de geldende wet- en regelgeving voldoet en dient zich aan de procesvoorschriften te houden. Ook is de Bauherr verplicht om de Bauleiter aan te stellen en de gemeentelijke Bauaufsichtsbehörde hierover in te lichten. Daarnaast stelt de Bauherr in sommige deelstaten ook de Prüfsachverständigen/Prüfingenieurs aan en meldt de opleverdatum bij de gemeente.

De bouwopzichter (Bauleiter) houdt in opdracht van de bouwer toezicht tijdens de bouw en dient ervoor te zorgen dat het bouwproces volgens wet- en regelgeving verloopt en dat het bouwwerk hier bouwtechnisch aan voldoet. Ook onderhoudt hij/zij het contact met de gemeentelijke Bauaufsichtsbehörde. De Bauleiter dient over de benodigde kennis en ervaring te beschikken om toezicht te kunnen houden. In de praktijk wordt deze rol vaak door een erkend architect of ingenieur vervuld. Bij oplevering is de Bauherr uiteindelijk verantwoordelijk voor de staat van het bouwwerk, niet de Bauleiter.

Bij de gemeente wordt de bouwvergunning aangevraagd. De gemeente toetst het plan (procesmatig en bouwtechnisch) en verleent de vergunning. Ook stelt zij de gemeentelijke toezichthouder (Bauaufsichtsbehörde) aan en schakelt zij extra toezicht (Prüfsachverständigen/Prüfingenieurs) op het gebied van brand- en constructieve veiligheid in. De Bauaufsichtsbehörde houdt samen met de Bauleiter toezicht op de overige aspecten tijdens de bouw en het verloop van het proces. Bij oplevering van het gebouw controleert de gemeentelijke Bauaufsichtsbehörde of het bouwwerk volgens wet- en regelgeving gebouwd is. Indien dit niet het geval is, kan de gemeente handhavend optreden.

Op een aantal specifieke onderdelen tijdens de bouw spelen erkende technische specialisten/kwaliteitsborgers (Prüfsachverständigen of Prüfingenieurs) een belangrijke rol. Zo dient op het gebied van brand- en constructieve veiligheid altijd een erkend technisch specialist ingehuurd te worden. Het verschilt per deelstaat of deze specialisten door de overheid of door private partijen ingehuurd moeten worden. In de deelstaten Berlijn, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Saksen, Saksen-Anhalt en Thüringen zijn dit Prüfingenieurs die door de overheid ingehuurd worden. In Beieren, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rijnland-Palts en Sleeswijk-Holstein zijn dit ook ingenieurs maar worden deze Prüfsachverständigen genoemd en door private partijen ingehuurd. Tijdens de ontwerp- en de bouwfase zien zij erop toe dat het bouwwerk op brand- en constructieve veiligheid voldoet aan de gestelde eisen. Op andere onderdelen zoals installatiewerk en geluids- en warmte-isolatie hoeft dit niet altijd. In de praktijk hebben deze specialisten een cruciale rol bij de technische en kwalitatieve toetsing van het bouwwerk en het ontwerp aan de bouwregelgeving. Aan hen worden dan ook hoge eisen gesteld die per deelstaat kunnen verschillen. Deze technisch specialisten zijn niet verantwoordelijk voor gebreken die zich na de bouw voordoen.

Vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing

Het Duitse kwaliteitsborgingsstelsel kent naast vergunningvrije bouwwerken een vereenvoudigde procedure voor laagrisicodragende/eenvoudige bouwwerkzaamheden die wel van constructieve aard zijn. Om de vereenvoudigde toetsingsprocedure toe te mogen passen dient er een bestemmingsplan te zijn. Het type bouwwerkzaamheden dat hieronder valt, is onder meer de nieuwbouw van vrijstaande woningen en woningen met twee woonlagen.

De nadruk van het Duitse stelsel ligt bij dit type bouwwerken op private toetsing voorafgaand aan de bouw. Een erkend ingenieur stelt het bouwplan op en een erkend architect verklaart dat het plan bouwtechnisch voldoet. Daarnaast verklaren de ingeschakelde Prüflingenieurs of Prüfsachverständigen dat de brand- en constructieve veiligheid en de geluids- en warmte-isolatie van het ontwerp in orde zijn. Dit toetsingswerk wordt indirect via de betaling van de bouwleges door bouwers bekostigd. De gemeente toetst het bouwplan bij de vergunningsaanvraag alleen inhoudelijk aan ruimtelijke ordeningseisen en of de betrokken partijen erkend zijn. Vervolgens houden de Bauleiter en de architect of ingenieur toezicht tijdens de bouw. Er is in dit proces geen gemeentelijke Bauaufsichtsbehörde nodig die vanuit de gemeente toezicht houdt tijdens de bouw. De Bauherr en de architect leveren het bouwwerk op en maken dit bij de gemeente bekend. Beide partijen zijn er verantwoordelijk voor dat het bouwwerk aan wet- en regelgeving voldoet. De verdeling van verantwoordelijkheden wordt door deze partijen contractueel vastgelegd. Bij de oplevering van het bouwwerk heeft de gemeente geen bevoegdheden.

In de praktijk wordt zo'n 5% tot 10% van de woningniewbouw in steden middels de vereenvoudigde procedure gebouwd. De meerderheid van de nieuwe bouwwerken in steden vereist echter de reguliere procedure. In landelijke gebieden ligt het percentage bouwwerken dat middels de vereenvoudigde procedure wordt gebouwd hoger en wordt zo'n 30% tot 50% op deze manier gebouwd. De verklaring voor de grotere toepassing in landelijke gebieden ligt vooral in het type bouwwerk waar de vereenvoudigde procedure voor gehanteerd mag worden en de grotere hoeveelheid beschikbare ruimte.

Het reguliere kwaliteitsborgingsstelsel voor vergunningplichtige bouwwerken

De reguliere procedure wordt toegepast bij de meer complexe bouwwerken zoals de bouw van woongebouwen hoger dan 22 meter, kantoren met meer dan 3.000 m² vloeroppervlak, publieke gebouwen (zoals treinstations, terminals van luchthavens en scholen), restaurants met meer dan 40 zitplaatsen en penitentiaire inrichtingen

De vergunningsaanvraag

Bij de vergunningsaanvraag wordt een onderscheid gemaakt tussen de toetsing aan ruimtelijke orderings- en bouwtechnische regelgeving. Beide zijn in de reguliere procedure een gemeentelijke taak. De toetsing van het ontwerp op brand- en constructieve veiligheid moet worden uitbesteed aan erkende technische specialisten. In sommige deelstaten stelt de gemeente deze erkende technische specialisten aan (Prüflingenieurs) en in andere deelstaten doet de bouwer dit (Prüfsachverständigen). Verder kan ervoor gekozen worden om ook andere bouwtechnische elementen door deze technische specialisten te laten toetsen. De kosten voor deze toetsing wordt door bouwers indirect via de bouwleges betaald. In het algemeen geldt dat bij de vergunningsaanvraag de bouwtekeningen en -berekeningen compleet moeten zijn uitgewerkt en getoetst door de Prüflingenieur of Prüfsachverständige. Ook dient de Bauleiter bekend te zijn. Een door de beroepsgroep erkend architect moet de vergunning aanvragen (dit is een wettelijke eis). Deze persoon is vaak onderdeel van het designteam en kent het bouwplan. Dit maakt een extra plantoets door de architect voor de vergunningsaanvraag niet nodig. De gemeente stelt vervolgens haar eigen Bauaufsichtsbehörde aan en verleent de vergunning indien de aanvraag procesmatig in orde is en de Prüflingenieur of Prüfsachverständige het ontwerp heeft goedgekeurd. Vooral de benodigde goedkeuring van de Prüflingenieur of Prüfsachverständige zorgt er bij de aanvraag voor dat er een kwalitatief goed plan ingediend wordt. De ontwerpend architect en/of ingenieur zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het voldoen van het ingediende plan aan wet- en regelgeving.

De bouwfase

Tijdens de bouw houden de Prüflingenieurs of Prüfsachverständigen bouwtechnisch toezicht op de brand- en constructieve veiligheid van het bouwwerk. In sommige gevallen gebeurt dit steekproefsgewijs en in andere gevallen vindt er een integrale toets plaats. Met het aanstellen van de Prüflingenieur of Prüfsachverständige wordt in het Duitse stelsel het vierogenprincipe toegepast. Door de functionele aard van de wet- en regelgeving in Duitsland bepalen deze kwaliteitsborgers zelf hoe en wanneer ze toezicht houden. Een opmerkelijk detail is dat het werk van deze specialisten niet door derden gecontroleerd wordt (wettelijk bepaald), maar dat volledig op hun kennis en kunde wordt vertrouwd. De gemeentelijke Bauaufsichtsbehörde houdt daarnaast toezicht op de andere bouwtechnische aspecten en of de procesmatige eisen

worden nageleefd. Gebeurt dit niet, dan heeft de gemeente de bevoegdheid om de bouw stil te leggen. Het gemeentelijk toezicht gebeurt meestal risicogericht op essentiële onderdelen en in afstemming met de Bauleiter. De Bauleiter is tijdens de bouw op de bouwplaats aanwezig en houdt vanuit de bouwer toezicht tijdens de bouw. In de praktijk wordt deze taak vaak door de architect (al dan niet in dienst van de bouwer zelf) uitgevoerd omdat hij/zij ook verantwoordelijk is voor de vergunningsaanvraag en dus al een goed overzicht van het project heeft. De toezichtspraktijk van de Bauleiter is in projecten waar de inhoudelijke rol van de Prüflingenieur of Prüfsachverständige groot is vooral procesmatig van aard (documentatie, fasering en tijdsduur). Daar waar de Prüflingenieur of Prüfsachverständige weet dat vertrouwd kan worden op de interne kwaliteitsborging van de bouwer, is het toezicht van de Bauleiter ook inhoudelijk. In de praktijk van zeer complexe bouwwerken wordt aan de door de wet- en regelgeving voorgeschreven groep van toezichthouders door opdrachtgevers eigen toezicht toegevoegd.

Rol financiers is relatief beperkt

Financiers hebben een relatief beperkte rol in het Duitse kwaliteitsborgingsstelsel. Zo worden bij de aankoop van nieuwbouwwoningen geen garantie- en waarborgregelingen geëist door hypotheekverstrekkers en banken. Ook worden door financiers geen extra eisen gesteld aan het toezicht van erkende kwaliteitsborgers, maar wordt in de meeste gevallen vertrouwd/geleund op het werk van de toezichthouders.

Goed en deugdelijk werk wordt niet voorgeschreven

In de Duitse bouwregelgeving wordt niets gezegd over de te leveren kwaliteit van de bouwwerkzaamheden, het zogenaamde goed en deugdelijk werk. Wel is dit net als in Nederland onderdeel van het privaatrechtelijke verbintenisrecht. Daarbij stelt de Duitse consument hoge kwaliteitseisen en laat zich door onafhankelijke deskundigen goed informeren. Hierdoor staat de reputatie van bouwers op het spel indien er geen kwalitatief hoogstaand goed en deugdelijk werk geleverd wordt. Daarnaast geldt dat kwaliteitsborgers in de praktijk hogere eisen dan strikt noodzakelijk hanteren. Deze mechanismen dwingen bouwende partijen om goed en deugdelijk werk te leveren ondanks het ontbreken van wettelijke eisen.

Gereedmelding

In het Duitse stelsel wordt door de gemeente een gereedmeldingscertificaat verstrekt. Omdat het gemeentelijk toezicht (via de Bauaufsichtsbehörde) ook tijdens de bouwfase plaatsvindt, is de gemeente meestal al goed op de hoogte van de staat van het bouwwerk. Toch is de gemeente ook bevoegd om in de week voordat het bouwwerk wordt opgeleverd een laatste inspectie uit te voeren. De bouwer dient bij de gemeente aan te geven wanneer het bouwwerk opgeleverd wordt en de gemeentelijke inspectie te faciliteren (vanaf zeven dagen voor de opleveringsdatum). Na de laatste gemeentelijke inspectie (fysiek en/of procesmatig) wordt bij goedkeuring een gereedmeldingscertificaat verstrekt en kan het gebouw in gebruik genomen worden.

Toezicht op kwaliteitsborgers

Het Duitse toezicht op private kwaliteitsborgers is vooral repressief en minder proactief van aard. Zo wordt er door de beroepsgroep toezicht gehouden op erkende architecten en ingenieurs. In de dagelijkse praktijk is dit vooral een controle op verzekeringen en belastingaangiften. Het geleverde werk wordt niet door de beroepsgroep gecontroleerd, maar valt wel onder het toezicht van de gemeente en de Prüflingenieurs/Prüfsachverständigen. Als erkende partijen in de fout gaan, wordt door de beroepsgroep opgetreden. Daarbij kan de beroepsgroep zelf disciplinerende maatregelen nemen tegen afwijkend gedrag van leden. In theorie kunnen erkende partijen hun erkenning kwijtraken, maar in de praktijk gebeurt dit zelden. De dreiging van het mogelijk verliezen van de erkenning biedt echter al voldoende prikkels om goed werk te leveren. Op gemeentelijke kwaliteitsborgers (de Bauaufsichtsbehörden) wordt geen toezicht gehouden. Ook op het werk van de Prüflingenieur en Prüfsachverständige wordt geen toezicht gehouden, maar wordt geleund op de competenties

van deze technische specialisten. Deze competenties worden via zware erkenningsregelingen en toezicht door de federale bouwautoriteit gewaarborgd. De federale bouwautoriteit heeft de bevoegdheid om de erkenning bij wanprestaties in te trekken. In de praktijk komt het echter zeer zelden voor dat een Prüflingenieur of Prüfsachverständige zijn erkenning kwijtraakt omdat er over het algemeen kwalitatief goed toezicht gehouden wordt. De zware erkenningseisen, de prestige van het zijn van een Prüflingenieur of Prüfsachverständige en de mogelijke dreiging van het verliezen van deze titel zorgen hiervoor.

Erkenning en onafhankelijkheid

In het Duitse stelsel bestaan erkenningsregelingen voor architecten en ingenieurs. Een bij de beroepsgroep (Architekten- of Ingenieurskammer) ingeschreven architect of ingenieur is erkend. Om bij een beroepsgroep ingeschreven te staan, moet aan bepaalde opleidings- en ervaringseisen worden voldaan en gelden verplichte verzekeringen. Ook is permanente educatie onderdeel van de erkenning. De opleidings- en ervaringseisen van erkende partijen verschillen niet naar gelang de gevolgklasse waarin gewerkt wordt, waardoor deze in de praktijk erg hoog zijn. Aan een erkend Prüflingenieur of Prüfsachverständige voor brand- of constructieve veiligheid worden zeer strenge en hoge toelatingseisen gesteld. Deze ingenieurs worden voordat ze door de federale bouwautoriteit benoemd worden aan intensieve schriftelijke en mondelinge examens onderworpen. Slechts 10% van de deelnemers slaagt voor deze examens. Ook hier geldt dat permanente educatie belangrijk is. Iedere Prüflingenieur of Prüfsachverständige moet elk type bouwwerk bouwtechnisch kunnen toetsen. Het gebrek aan differentiatie van kwalificatie-eisen naar gevolgklasse, draagt bij aan de zeer hoge kwalificatie-eisen die aan toezichthoudende partijen worden gesteld. De zeer hoge kwalificatie-eisen en de wettelijke verplichting om een Prüflingenieur of Prüfsachverständige voor brand- en constructieve veiligheidsaspecten in dienst te nemen, zorgt daarnaast voor schaarste in de markt. Hetgeen een kostenverhogend effect heeft.

Alleen Prüflingenieurs en Prüfsachverständigen zijn volledig onafhankelijk van bouwende partijen en dienen geen economisch belang. Wel kunnen zij hun eigen ingenieurspraktijk naast hun toetsingstaken houden, maar mogen zij in eenzelfde project niet beide rollen vervullen. De mogelijkheid voor Prüflingenieurs en Prüfsachverständigen om ook als private bouwende ingenieurs te kunnen werken, zorgt voor een goede aansluiting met de bouwpraktijk. Architecten, ingenieurs, bouwopzichters en bouwers hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn in het bouwproces. Dit maakt het bouwproces voor grote bouwers eenvoudiger omdat zij veelal zelf over architecten en ingenieurs beschikken. De bouwopzichters van de gemeente (Bauaufsichtsbehörde) hebben geen erkenningsregeling.

Aansprakelijkheid

In Duitsland wordt veel volgens bestek gewerkt waardoor verantwoordelijkheden tussen bijvoorbeeld architecten en bouwers duidelijk gescheiden worden. Echter, omdat verschillende partijen (soms op dezelfde onderdelen) toezicht houden tijdens de bouw is het niet altijd even duidelijk wie bij gebreken waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is. De aansprakelijkheid van de bouwer bij verborgen gebreken is in Duitsland hetzelfde geregeld als in de huidige Nederlandse situatie. De bewijslast voor gebreken die bij de oplevering zichtbaar waren en niet zijn opgemerkt, ligt bij de opdrachtgever. Daarbij hoeft de bouwer zich in het Duitse stelsel niet verplicht te verzekeren. Ook bestaan er geen waarborg- en garantieregelingen die de consument beschermen tegen insolventie van de bouwer en verborgen gebreken. Erkende architecten en ingenieurs worden door hun beroepsgroep verplicht om zich persoonlijk te verzekeren (niet op bedrijfsniveau). De premie van deze verzekering stijgt naarmate er meer fouten gemaakt worden. De gemeente is nooit aansprakelijk. Door de gedeelde aansprakelijkheid van partijen, kan bij het optreden van gebreken een moeizaam juridisch traject voor de consument volgen. In de praktijk komen dit soort trajecten echter niet vaak voor omdat de bouwkwaliteit hoog ligt en opdrachtgevers zich ook door onafhankelijke deskundigen laten begeleiden.

Kosten

Het Duitse stelsel is het meest omvangrijke en duurste van de vier onderzochte landen. De combinatie van veel in regelgeving vastgelegde procedures, benodigde erkende personen en vaststaande tarieven tijdens de bouw maken het systeem minder flexibel en kostbaar. Zo wordt de toepassing van het vierogenprincipe in dit stelsel door het verplichtstellen van de Prüflingenieurs en Prüfsachverständigen geschat op 1% van de bouwkosten. De hoge

toelatingseisen aan deze beroepen en de schaarste die hierdoor gecreëerd wordt, spelen hierin ook een rol. Daarnaast zorgt de verplichte inhuur van een architect bij de vergunningsaanvraag (en in sommige deelstaten voor meer werkzaamheden) voor extra kosten. Temeer omdat de tarieven van architecten en ingenieurs vastgelegd zijn in het HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)¹⁰. Hier kan in de praktijk vrijwillig van afgeweken worden, maar fungeert wel als richtlijn en document waarop de architect zich bij conflicten op kan beroepen. Het sterke toezicht op de naleving van de bouwregelgeving leidt tot een hoge bouwkwaliteit, maar ook tot aanzienlijk hogere kosten van het kwaliteitsborgingsstelsel. Ondanks dat er in het stelsel veel vrijheid gegeven wordt aan erkende partijen, blijkt in de praktijk een sterke voorkeur voor standaard oplossingen te bestaan, hetgeen als beperking wordt gezien voor innovatie.

Conclusie: zwaar toetsingsstelsel biedt goede kwaliteit tegen hoge kosten

- *De Duitse toezichtstructuur leunt sterk op de kennis en de kunde van architecten en ingenieurs.* In de praktijk bestaat veel vrijheid in het toezicht van kwaliteitsborgers. De dreiging van sanctionerende maatregelen van beroepsorganisaties en de federale bouwautoriteit in combinatie met de grote rol van architecten en Prüflingenieurs/Prüfsachverständigen en de zeer hoge ervarings- en opleidingseisen (vooral voor technisch specialisten - geen verschillen naar gevolgklassen) zorgen voor goede prikkels om kwaliteit te leveren. Voor bouwwerken met een laag risico kent het Duitse stelsel een vereenvoudigde toetsingsprocedure waarbij het toezicht vooral bij bouwende partijen ligt.
- *De rol van de gemeente is relatief groot, de benodigde goedkeuring van Prüflingenieurs of Prüfsachverständigen versterkt hierbij de prikkel om kwaliteit te leveren.* Bij het verlenen van de vergunning, tijdens de bouw en bij de gereedmelding heeft de gemeente in Duitsland een wettelijke rol. De gemeente controleert de vergunningsaanvraag procesmatig, toetst tijdens de bouw of de bouwer zich aan wet- en regelgeving houdt en verleent het gereedmeldingscertificaat. In de praktijk heeft de Prüflingenieur of Prüfsachverständige een belangrijke rol in het toezicht. Zonder de goedkeuring van deze specialist voor elementen van het bouwwerk kan de gemeente de vergunning niet verlenen, kan het bouwwerk niet worden opgeleverd en niet in gebruik genomen worden.
- *Het Duitse kwaliteitsborgingsstelsel is kostbaar doordat er veel actoren bij de bouw betrokken zijn en door de hoge eisen die de Prüflingenieurs en Prüfsachverständigen stellen.* Ook zorgen de hoge instroomeisen ten aanzien van opleiding en ervaring tot schaarste onder Prüflingenieurs en Prüfsachverständigen, de wettelijke rol van deze specialisten en architecten en de voorgeschreven tarieven voor een kostbaar bouwproces. Tegenover deze kosten staat echter een zeer professionele borging van het bouwproces en een hoge kwaliteit van het bouwwerk.
- *Ondanks dat architecten en ingenieurs door de erkenningsregeling verplicht zijn zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren en er veel volgens bestek gewerkt wordt, is het voor consumenten moeilijk om partijen aansprakelijk te stellen voor gebreken.* Dit heeft lange juridische trajecten tot gevolg. In de praktijk komt dit echter niet veel voor omdat consumenten zich goed laten informeren en bij oplevering vaak een eigen inspecteur meenemen. Hierdoor worden gebreken vroegtijdig gesignaleerd en geeft bouwers de prikkel om reputatieschade te voorkomen en een goede bouwkwaliteit te leveren.
- *Duitse (bouw)wet- en regelgeving is functioneel vormgegeven maar kent ook richtsnoeren waarin de bouwtechnische eisen praktisch/technisch worden uitgewerkt.* In de regelgeving rond bouwtoezicht ligt de nadruk op het voorschrijven van erkende partijen tijdens het bouwproces. De werkwijze van de kwaliteitsborgers wordt niet voorgeschreven. Hier wordt sterk op de competenties en professionaliteit van de erkende personen vertrouwd. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat er ondanks deze vrijheid relatief veel volgens standaard oplossingen wordt gewerkt.

¹⁰ HOAI: <http://www.hoai.de/index.php>.

- *Onafhankelijkheid geldt alleen voor de Prüflingenieur/Prüfsachverständige.* Zij dienen onafhankelijk te zijn van alle bij de bouw betrokken partijen (ook van de ontwerpende ingenieurs). Hierdoor wordt voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt en wordt het vierogenprincipe toegepast. De architect, bouwend ingenieur en de bouwer hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn. In de praktijk vervullen grote bouwers deze drie rollen dan ook vaak zelf.

2.2 Ierland

2.2.1 De bouwmarkt

Van de vier onderzochte landen is de Ierse bouwmarkt het minst omvangrijk. De bouwproductie bedraagt ongeveer een vierde van de Nederlandse bouwproductie (zo'n € 8 miljard). De bijdrage van de Ierse bouwsector aan het BNP is met 5% kleiner dan in Nederland. Het belang van de bouwsector voor de totale Ierse werkgelegenheid is echter groter dan in Nederland. In Ierland vormt de woningbouw een belangrijk aandeel van de bouwproductie. Dit aandeel ligt zo'n tien procentpunt hoger dan in Nederland. Vooral het aandeel van de utiliteitsbouw ligt in Ierland lager dan in Nederland (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Kencijfers bouwproductie (2014)

	Ierland	Nederland
Bouwproductie*, mln. €	8.200	37.700
Aandeel bouwproductie in BNP, %	5	6
Aandeel in totale werkgelegenheid (werknemers), %	6	5
Productieaandeel Woningbouw, %	49	39
Productieaandeel Utiliteitsbouw, %	24	31
Productieaandeel Infra, %	27	30

*De bouwproductie is gedefinieerd als de som van de toegevoegde waarde van de bouw inclusief de toeleveranciers

Bron: Euroconstruct, CSO, CBS

De toegevoegde waarde van de bouwsector is in Ierland qua omvang een stuk kleiner dan in Nederland (ongeveer € 8 miljard versus € 38 miljard). Relatief gezien zijn er niet veel verschillen met Nederland waarneembaar¹¹. De institutionele verhoudingen liggen wel enigszins anders dan in Nederland. In het Ierse stelsel wordt meer privaat geregeld en hebben private partijen een grotere toezichthoudende rol in het bouwproces. Architecten, ingenieurs en bouwopzichters zijn altijd nodig waardoor deze beroepsorganisaties een bevoorrechte positie in de bouwmarkt hebben.

2.2.2 Wet- en regelgeving

De invulling van de Ierse (bouw)wet- en regelgeving is vooral functioneel van aard. De nadruk ligt op het voorschrijven van bouwtechnische minimumeisen en op de competenties van personen die het toezicht- en toetsingswerk uitvoeren. De functionele wetgeving wordt in Ierland praktisch uitgewerkt in richtsnoeren. Zo worden in de Building Regulations de technische minimum eisen aan de bouw en het ontwerp voorgeschreven¹². Naast deze functionele regelgeving wordt in de Technical Guidance Documents aangegeven hoe in de praktijk aan deze bouwtechnische eisen kan worden voldaan¹³. Het is niet verplicht om volgens deze documenten te werken. Zoals de naam al aangeeft, geven de documenten slechts richtlijnen en mag hier binnen de functionele eisen onderbouwd vanaf geweken worden. In de praktijk gebeurt dit dan ook en hoeven alleen substantiële afwijkingen bij de gemeente gemeld te worden. Voor kleine afwijkingen bepaalt de private kwaliteitsborger (assigned certifier) of de

¹¹ Zie bijlage A, tabel 1 voor een overzicht van de kencijfers van de Ierse bouwkolom.

¹² Zie voor Building Regulations: <http://www.housing.gov.ie/housing/building-standards/building-regulations/building-regulations>

¹³ Zie voor Technical Guidance Documents: <http://www.housing.gov.ie/housing/building-standards/tgd-part-d-materials-and-workmanship/technical-guidance-documents>

oplossing bouwtechnisch aan de regels voldoet. Dit geeft bouwende partijen de ruimte om zelf met efficiënte en innovatieve ideeën te komen. Alleen op het gebied van brandveiligheid en toegankelijkheid mag niet van de richtsnoeren worden afgeweken. Naast de bouwtechnische regelgeving kent het Ierse stelsel de Building Control Regulations die voorschrijven wie, waar tijdens de bouw toezicht op moet houden zodat het bouwwerk bij voltooiing aan de Building Regulations voldoet¹⁴. Hoe de gemeente en private partijen toezicht houden, wordt hierin niet specifiek voorgeschreven. Wel is vereist dat privaat toezicht volgens een eigen in te vullen toetsingsplan gebeurt en dat in het Building Control Management System (BCMS) via standaard formulieren (statutory certificates) aangetoond wordt dat het ontwerp en de bouw aan de regels voldoen. De recent uitgebrachte Code of Practice For Inspecting and Certifying Building Works licht toe hoe in de praktijk invulling gegeven kan worden aan de Building Control Regulations¹⁵. Ook dit document dient als een richtlijn waar toezichthoudende partijen zich aan moeten houden of anders beargumenteerd vanaf kunnen wijken.

BCMS

Sinds 2014 hebben de 31 Ierse gemeenten één gestandaardiseerd online systeem waarmee bouwprojecten van begin tot eind gedocumenteerd en gevolgd worden. Het systeem wordt in opdracht van de centrale overheid door een publieke partij 'The Local Government Management Association' (LGMA) beheerd. Het bestuur van de LGMA bestaat uit gekozen afgevaardigden van gemeenten en de centrale overheid. Ten behoeve van het systeem zijn veel benodigde documenten gestandaardiseerd en makkelijk online toegankelijk gemaakt. Het BCMS maakt het voor gemeenten eenvoudig om te controleren of alle benodigde documenten in de verschillende fasen aanwezig zijn en hierop te handhaven. Ook creëert het systeem een soort trackrecord van de bouw, de bouwwerken en betrokken partijen. Dit maakt toekomstig gemeentelijk toezicht makkelijker en zorgt ervoor dat gemeenten van elkaar kunnen leren. Bijvoorbeeld in het geval er door bouwende partijen van richtsnoeren afgeweken wordt en dit door een ander gemeente al is toegestaan. Het systeem is nog niet openbaar toegankelijk, waardoor bouwende partijen en consumenten nog niet van eerdere projecten kunnen leren. De uniforme aanpak van gemeenten via het BCMS heeft er wel voor gezorgd dat bouwende partijen weten wat van ze wordt verwacht, wat ook de doorlooptijd ten goede komt.¹⁶

2.2.3 Het kwaliteitsborgingsstelsel

Het Ierse kwaliteitsborgingsstelsel onderscheidt net als de drie andere onderzochte landen vergunning- en bouwbesluittoetsingsvrije bouwwerken, vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing en de meer complexe vergunningplichtige bouwwerken waarvoor de reguliere toetsingsprocedure gehanteerd wordt.

Vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

In het algemeen geldt dat bouwwerken die niet aan ruimtelijke ordeningseisen getoetst hoeven te worden en geen brandveiligheidscertificaat nodig hebben in het Ierse stelsel ook geen bouwvergunning en geen bouwtechnische toetsing vereisen.¹⁷ Meer specifiek zijn alle bouwwerkzaamheden die niet van constructieve aard zijn en geen grote veranderingen van het bouwwerk zelf of van het gebruik van het bouwwerk betreffen, vergunningvrij en vrijgesteld van toetsing aan ruimtelijke ordenings- en bouwtechnische eisen. Hierbij moet gedacht worden aan uitbouwen (tot 40 m²) aan de achterkant van gebouwen, garages en tuinhuisen (lager dan vier meter en kleiner dan 25 m²), veranda's, antennes en regulier onderhoud van gebouwen (zoals schilderwerk).

¹⁴ Zie voor Building Control Regulations: <http://www.housing.gov.ie/housing/building-standards/building-regulations/building-control>

¹⁵ Zie voor Code of Practice: http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/2016-10-21_code_of_practice_for_inspecting_and_certifying_buildings_and_works_final_version.pdf

¹⁶ Voor meer informatie over het BCMS: <http://www.lgma.ie/en/building-control-management-system>

¹⁷ Zie FAQ's over gemeentelijk toezicht: <https://www.localgov.ie/sites/default/files/faqs.pdf>

Vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing

In reactie op de relatief hoge private toetsingskosten voor de bouw van individuele woningen is sinds 2015 voor dit type bouwwerkzaamheden en uitbouwen groter dan 40 m² een vereenvoudigde toetsingsprocedure ingesteld, de zogenaamde opt-out of statutory certification

Actoren in het Ierse stelsel

Voor specifieke onderdelen van de bouw (zoals op het gebied van elektrotechniek of akoestiek) zijn gekwalficeerde specialisten (ancillary certifiers) in te huren die op onderdelen aangeven dat hun werk voldoet aan wet- en regelgeving. Dit gebeurt met behulp van ancillary certificates die de specialisten ondertekenen. Ancillary certifiers worden vaak door de eigenaar, de bouwer of het ontwerpteam ingehuurd. De assigned certifier verzamelt alle getekende ancillary certificates en toont hiermee later in het proces aan dat het bouwwerk voldoet aan wet- en regelgeving.

De private kwaliteitsborger is de assigned certifier. De assigned certifier wordt door de eigenaar van het bouwwerk ingehuurd, vraagt de vergunning bij de gemeente aan (de commencement notice), verzamelt hiervoor alle benodigde documenten (waaronder de brandveiligheids- en toegankelijkheids certificaten) en houdt bouwtechnisch en procesmatig toezicht tijdens de bouw. Bij oplevering verklaart de assigned certifier (samen met de design certifier en de bouwer) met het tekenen van de statutory certificates dat het bouwwerk voldoet. Vervolgens wordt het gereedmeldingscertificaat (certificate of compliance on completion) bij de gemeente aangevraagd en ondertekend. Zonder de ondertekening van de statutory certificates kan het gereedmeldingscertificaat niet aangevraagd worden en kan het bouwwerk niet in gebruik worden genomen.

De bouwer is een zogenaamde 'competent builder' (gekwalficeerde bouwer) en heeft de plicht om volgens wet- en regelgeving te bouwen. Er worden op dit moment nog geen wettelijke eisen gesteld aan de kwalificaties van een competent builder, waardoor iedere bouwer zich een competent builder kan noemen. In de toekomst zal een competent builder bij de CIF (Construction Industry Federation) geregistreerd moeten zijn en aan door de CIF gestelde eisen voldoen, dit gebeurt nu nog vrijwillig. Bij de oplevering verklaart de bouwer door het tekenen van de statutory certificates dat het bouwwerk voldoet. Ook tekent de bouwer het gereedmeldingscertificaat.

Een bevoegd persoon (competent person) heeft geen specifiek beroep of taak, maar is iemand die over de benodigde kennis en kunde beschikt (naar gelang de grote en complexiteit van het project) om bepaalde taken tijdens de bouw uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld de bouwopzichter zijn.

De kwaliteitsborger van het ontwerp (design certifier) werkt naast de assigned certifier en is alleen verantwoordelijk voor het ontwerp. In de design certificate verklaart de design certifier dat het ontwerp aan wet- en regelgeving voldoet. Deze functie kan alleen door een bij de beroepsgroep aangesloten (erkend) building surveyor, architect of ingenieur vervuld worden.

Bij de gemeenten wordt de vergunning aangevraagd. De gemeente ontvangt de benodigde documenten voor de vergunningsaanvraag en valideert deze. In 12% tot 15% van de gevallen toetst de gemeente of de vergunningsaanvraag en de bouw bouwtechnisch en procesmatig volgens wet- en regelgeving verloopt. Indien er onvolkomenheden geconstateerd worden, dienen deze voor de oplevering te worden opgelost. Bij oplevering geeft de gemeente na controle van de documenten een gereedmeldingscertificaat af. Indien de documentatie niet in orde is, wordt het gereedmeldingscertificaat niet verstrekt en kan het bouwwerk niet in gebruik genomen worden.

De Opdrachtgever/eigenaar van het bouwwerk stelt de assigned en design certifier aan en stelt het designteam op.

of kortweg opt-out procedure. In de opt-out procedure zijn er voor het aanvragen van de vergunning (indienen van de commencement notice) bij de gemeente geen toetsingsplan, brandveiligheids- en toegankelijkheids certificaten, assigned certifier, design certifier en ancillary certifiers/certificates nodig. Wel dienen de bouwtekeningen en -berekeningen

ingediend te worden en moet bekend zijn wie de bevoegde bouwer (competent builder) is. De gemeente controleert of alle documenten aanwezig zijn en verleent de vergunning. Tijdens de bouw houdt de competent builder toezicht. Daarnaast heeft de gemeente toetsingsbevoegdheden. In 12% tot 15% van de gevallen komt de gemeente langs om het project zowel fysiek als procesmatig te toetsen. Betrokken partijen geven hierbij aan dat alleen al de mogelijkheid van controle waarbij nalatigheid gesignaleerd kan worden, disciplinerend werkt. De mogelijke reparatiekosten en reputatie-effecten bij de constatering van gebreken, spelen hierbij een rol. Bij oplevering vraagt de competent builder het gereedmeldingscertificaat (certificate of compliance on completion) bij de gemeente aan. De gemeente verstrekt het certificaat indien alle documentatie in orde is¹⁸. In de praktijk wordt de opt-out procedure vooral in landelijke gebieden gebruikt. Dit komt door de beschikbaarheid van ruimte in deze gebieden en de behoefte van mensen op het platteland om op eigen grond een eigen huis of een huis voor gezinsleden te bouwen.

Rol financiers komt op gang

Financiers spelen op dit moment nog een beperkte rol in het Ierse kwaliteitsborgingsstelsel, maar deze rol begint te groeien. Financiers stellen nog geen aanvullende eisen aan toezicht. Wel is uit de interviews gebleken dat 50% van de mensen bij de bouw van een woning of een aanbouw groter dan 40 m² geen gebruik maakt van de opt-out procedure omdat dit de financierbaarheid van het bouwwerk en de latere doorverkoop bemoeilijkt. De andere 50% doet dit wel en betreft vooral woningen die in landelijk gebied op eigen grond voor familieleden gebouwd worden, waarbij een mogelijke doorverkoop niet aan de orde is.

De reguliere procedure voor vergunning- en toetsingsplichtige bouwwerken

De reguliere procedure (statutory certification of compliance) geldt voor meer complexe bouwwerken zoals hoogbouw, grote verbouwingen van constructieve aard en significante veranderingen van het gebruik van bouwwerken¹⁹.

Vergunningsaanvraag

De vergunning wordt door de assigned certifier bij de gemeente aangevraagd door de commencement notice in het BCMS in te dienen. Bij de aanvraag moeten de bouwer, de assigned certifier en de design certifier bekend zijn. Daarnaast dienen de ancillary certificates, de bouwtekeningen en -berekeningen en het toetsingsplan in het BCMS ingediend te worden. De gemeente controleert vervolgens of alle documenten aanwezig zijn, maar controleert niet standaard of het ontwerp bouwtechnisch klopt. De gemeente heeft officieel wel de bevoegdheid om een bouwtechnische controle uit te voeren en doet dit in de praktijk steekproefsgewijs en risicogericht. Indien alle documenten in orde zijn, wordt de commencement notice door de gemeente gevalideerd.

De bouwfase

Tijdens de bouw houdt de assigned certifier bouwtechnisch en procesmatig toezicht volgens het toetsingsplan. De assigned certifier heeft dit toetsingsplan zelf opgesteld en bepaalt hoe en wanneer het bouwwerk gecontroleerd wordt. Het aantal toetsingsmomenten is in de praktijk groter naarmate de complexiteit van het bouwwerk toeneemt. Dit is echter niet wettelijk vereist. Alleen toetsing aan brandveiligheids-, constructieve veiligheids- en toegankelijkheidseisen zijn wettelijk voorgeschreven en worden omvangrijker en strikter naarmate de complexiteit van het bouwwerk toeneemt. De assigned certifier bepaalt tijdens de bouw of afwijkingen van technische richtsnoeren mogelijk zijn. Alleen significante afwijkingen moeten worden gemeld bij de gemeente. De bouwer dient in deze fase volgens wet- en regelgeving te bouwen en kan voor het eigen toezicht een competent person aanstellen. De bouwer blijft ook bij het uitbesteden van het werk aan een competent person zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk. De gemeente toetst in 12% tot 15% van de gevallen of het bouwwerk bouwtechnisch voldoet (niet altijd inhoudelijk wegens gebrek aan kennis en capaciteit) en procedures worden nageleefd. De toetsing van de gemeente gebeurt

¹⁸ Zie wetswijziging opt-out procedure: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/365/made/en/pdf>

¹⁹ Zie Information Note: <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Legislation/DevelopmentandHousing/BuildingStandards/FileDownload%2C42563%2Cen.pdf>

steekproefsgewijs en op basis van een risicoanalyse van het ingediende toetsingsplan. Alle bevindingen van de gemeente worden in het BCMS verwerkt. Indien geconstateerd wordt dat partijen de regels overtreden, kan de gemeente de bouw stilleggen. De rol van de gemeente, naast die van de assigned certifier tijdens de bouw, komt voort uit de behoefte aan meer toezicht na een periode van zelfcertificatie en de verslechterde bouwkwaliteit die dit tot gevolg had. Het toezicht van de assigned certifier in combinatie met het steekproefsgewijze en risicogerichte toezicht van gemeenten (en mogelijke stillegging van het project) geeft bouwers de prikkel om goed werk te leveren. Het BCMS zorgt er daarnaast voor dat bouwende partijen en kwaliteitsborgers weten wat van ze verwacht wordt en het gemeentelijke toezicht efficiënter verloopt.

Goed en deugdelijk werk wordt niet voorgeschreven

Het leveren van goed en deugdelijk werk wordt in de Ierse bouwregelgeving niet voorgeschreven, wel is het net als in Nederland onderdeel van het privaatrechtelijke verbintenissenrecht. De naderende introductie van waarborg- en garantieregelingen, zoals in het Engelse stelsel aanwezig, zal goed en deugdelijk werk vanuit de markt bevorderen.

Gereedmelding

Bij de oplevering van het bouwwerk hebben de assigned certifier, de design certifier en de bouwer de statutory certificates getekend en verklaren hiermee dat het bouwwerk voldoet aan wet- en regelgeving. De assigned certifier vraagt vervolgens het gereedmeldingscertificaat aan. De gemeente controleert of alle benodigde documenten in het BCMS opgenomen zijn. In de gevallen waarin de gemeente ook steekproefsgewijs (fysiek technisch) toetst, zijn de onvolkomenheden vaak tijdens de bouw opgelost. Indien alle documenten kloppen, ondertekenen de assigned certifier en de bouwer het certificaat, waarna deze door de gemeente wordt verstrekt. Na de verstrekking van het gereedmeldingscertificaat kan het bouwwerk in gebruik genomen worden. Zonder gereedmeldingscertificaat kan het bouwwerk niet worden verkocht. Door het BCMS weet de gemeente precies aan welke bouwwerken geen gereedmeldingscertificaat verstrekt is en kan zij hierop handhaven. Dit maakt het voor hypotheekverstrekkers en kopers ook mogelijk om hier (op aanvraag) gebruik van te maken indien geprobeerd wordt het bouwwerk zonder gereedmeldingscertificaat te verkopen.

Toezicht op partijen

Wet- en regelgeving rond het toezicht op bouwende partijen is in de afgelopen jaren sterk aangescherpt. Door de ontdekking van een serie grote bouwfouten is in 2007 en in 2014 besloten om na een periode van zelfcertificering, private kwaliteitsborgers aan het systeem toe te voegen, de gemeente meer bevoegdheden te geven, documentatie te eisen en hiervoor het BCMS op te zetten. Het toezicht op de assigned en design certifiers gebeurt vanuit de betreffende beroepsorganisaties. Bij nalatigheid zijn zij bevoegd om sanctionerende maatregelen te nemen. Deze variëren van online 'naming and shaming' tot het intrekken van de erkenning. In de praktijk wordt vooral 'naming and shaming' toegepast. Dit heeft al zeer nadelige effecten omdat het de reputatie en de klandizie schaadt. Het is partijen er dan ook alles aan gelegen om niet op een dergelijke openbare lijst terecht te komen. In 12% tot 15% van de bouwprojecten vindt gemeentelijk toezicht plaats. De dreiging van een mogelijk bezoek en sancties disciplineert de bouwende partijen. Zeker omdat de gemeente de bevoegdheid heeft om projecten bij het overtreden van wet- en regelgeving stil te leggen. Op gemeenten zelf wordt geen toezicht gehouden en ook op competent builders vindt geen toezicht plaats. Wel zijn er plannen om bouwers te verplichten zich bij de CIF te laten registreren. Dit gebeurt nu nog vrijwillig.

Erkenning en onafhankelijkheid

Private kwaliteitsborgers (assigned en design certifiers) dienen in het Ierse stelsel erkende architecten, ingenieurs of bouwopzichters te zijn. Erkenning wordt bij de betreffende beroepsgroep verkregen. De beroepsgroep bepaalt waar personen (niet bedrijven) aan moeten voldoen om lid te mogen worden. Hiervoor gelden bepaalde opleidings- en ervaringseisen. Het Ierse stelsel stelt niet meer ervarings- en opleidingseisen aan assigned en design certifiers dan aan reguliere leden (praktiserende architecten, ingenieurs en bouwopzichters). Daarnaast wordt

er niet gedifferentieerd in kwalificatie-eisen naar gelang de gevolgklasse waarin de assigned of design certifier werkzaam is. Het gebrek aan differentiatie van kwalificatie-eisen naar gevolgklasse draagt bij aan de hoge kwalificatie-eisen die aan deze partijen worden gesteld. Deze hoge eisen en de wettelijke verplichting om de assigned of design certifier in te schakelen, zorgen daarnaast - net als in Duitsland - voor schaarste in de markt met kostenverhogende effecten. Bouwers hoeven nog niet erkend te zijn. Aan de onafhankelijkheid van private kwaliteitsborgers worden geen eisen gesteld. Een assigned certifier hoeft niet onafhankelijk van de design certifier of bouwer te zijn en een design certifier mag ook de ontwerpende architect zijn. In de praktijk zijn de assigned en design certifier vaak wel onafhankelijk van de bouwer. Omdat het systeem nog maar zeer recent ingevoerd is, is het onduidelijk of dit komt doordat bouwers de expertise nog niet zelf in huis hebben.

Aansprakelijkheid

Architecten, ingenieurs en bouwopzichters worden door de beroepsgroep verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Bouwbedrijven zijn niet verplicht zich hiervoor te verzekeren. In theorie zou aansprakelijkheid bij nalatigheid makkelijk te bepalen moeten zijn in het Ierse stelsel. Met het tekenen van de statutory certificates verklaren de design certifier, de assigned certifier en de bouwer immers voor welk deel van de bouw zij verantwoordelijk zijn. Daarbij is de bouwer, net als in de voorgenomen Nederlandse situatie, aansprakelijk voor alle niet-ontdekte gebreken die aan hem zijn toe te rekenen (zichtbaar of niet). In de praktijk blijkt het aansprakelijk stellen van partijen toch lastig, omdat veel verschillende andere partijen (zoals de ancillary certifiers en competent persons) delen van het werk voor de assigned certifier en de bouwer uitvoeren. Dit leidt in de praktijk bij het optreden van gebreken tot lange juridische processen voor consumenten. Dit kan bouwende partijen een prikkel geven om minder kwaliteit te leveren. Echter, de risicogerichte en steekproefsgewijze controle van de gemeente geeft partijen de prikkel om volgens wet- en regelgeving te werken. Daarnaast zijn er op dit moment partijen bezig om de in Engeland gebruikelijke waarborg- en garantieregelingen voor woningniewbouw ook naar Ierland over te brengen. De komst van deze regelingen zal de woningniewbouwconsument beter beschermen tegen dit soort langdurige juridische trajecten en voorkomen dat verborgen gebreken zich voordoen.

Kosten

De kosten van het Ierse kwaliteitsborgingsstelsel zijn sinds de recente aanscherpingen gestegen. De gemiddelde toetsings- en toezichtkosten bedragen 1% van de bouwkosten. De kosten van de assigned certifier liggen gemiddeld rond € 2.000 tot € 3.000. Ondanks dat in theorie één partij alle private toezichthoudende rollen zou mogen vervullen, gebeurt dit in de praktijk niet en zijn de kosten hierdoor hoog. De beperkte instroom van kwaliteitsborgers vanuit de drie beroepsgroepen draagt hier ook aan bij. Daar bovenop komen de kosten van het gemeentelijke toezicht en het BCMS. Tegenover deze kosten staat volgens partijen wel een duidelijke toename van de gemiddelde bouwkwaliteit in Ierland.

Verandering in het stelsel

In 2007 werd het Ierse publieke stelsel een publiek-privaat stelsel. De aanleiding hiervoor was de bouwboom en het achterblijvende gemeentelijk toezicht dat tot een slechte bouwkwaliteit en een aantal grote bouwfouten had geleid. Na 2007 mochten erkende bouwers veel van het toezichtwerk zelf uitvoeren (self certification) en hielden gemeenten risicogericht en steekproefsgewijs toezicht. De dreiging van gemeentelijk toezicht gaf bouwers de prikkel om het werk beter uit te voeren. Deze prikkel alleen bleek echter niet sterk genoeg. Na wederom een ontdekking van bouwfouten met grote gevolgen werd in 2014 besloten om private kwaliteitsborgers (assigned en design certifiers) aan het systeem toe te voegen. Ook werd het BCMS ingevoerd waardoor het hele bouwproces digitaal gedocumenteerd moest worden. De relatief hoge kosten van de aanscherpingen van het toezicht voor eenvoudige bouwwerken, gaven in 2015 aanleiding tot de invoering van de opt-out procedure. In deze vereenvoudigde toezichtprocedure is geen private kwaliteitsborger meer vereist.

Conclusie: **privaat stelsel leunt sterk op steekproefsgewijze controle van gemeenten**

- *In het Ierse stelsel vindt het toezicht op kwaliteitsborgers door beroepsorganisaties plaats (architecten, ingenieurs en bouwopzichters). Zij erkennen de kwaliteitsborgers, stellen opleidings- en ervaringseisen en hebben sanctionerende bevoegdheden. De erkenningseisen verschillen niet naar gelang de gevolgklasse waarin gewerkt wordt. De dreiging van sanctionerende maatregelen in combinatie met mogelijk gemeentelijke controles waarbij de bouw bij wanprestaties stilgelegd kan worden, creëert prikkels bij bouwende partijen om kwaliteit te leveren. Bij bouwwerken met een laag risico kent het Ierse stelsel een vereenvoudigde toetsingsprocedure waarbij het toezicht geheel aan bouwende partijen overgelaten wordt.*
- *Het Ierse bouw- en woningtoezicht heeft een belangrijke controlerende rol in het publiek-private stelsel. In 12% tot 15% houdt zij aan de hand van het verplichte toetsingsplan toezicht tijdens de bouw. In alle gevallen controleert zij de vergunningaanvraag en gereedmelding procesmatig en maakt hiervoor gebruik van het BCMS. Deze sterke rol is na een serie bouwfouten ingevoerd en lijkt samen met de invoering van extra documentatie en private kwaliteitsborgers tot meer bouwkwaliteit geleid te hebben. De dreiging van toezicht, het verantwoordelijk maken van kwaliteitsborgers en de verplichte documentatie van het bouwproces geven hiervoor de incentives.*
- *Het Ierse kwaliteitsborgingsstelsel vereist veel documentatie en veel toezichthoudende actoren tijdens de bouw, hetgeen het stelsel kostbaar maakt. Ook het BCMS, de beperking van de instroom van kwaliteitsborgers uit drie beroepsgroepen en de extra toezichthoudende rol van de gemeente dragen hieraan bij.*
- *De hoeveelheid actoren in het stelsel maakt het bepalen van aansprakelijkheid bij gebreken gecompliceerd. Ondanks dat het BCMS ervoor gezorgd heeft dat veel partijen bij het tekenen van de statutory certificates verantwoordelijkheid nemen voor hun deel van de bouw en de aansprakelijkheid van bouwers al ruimer is dan in de huidige Nederlandse situatie, blijkt het ook in Ierland een moeizaam juridisch proces om de schade door verborgen gebreken gerepareerd of vergoed te krijgen. Met een verplichte erkenningsregeling voor bouwers zal in de toekomst worden geprobeerd om bouwers meer kwaliteit te laten leveren. De komst van waarborg- en garantieregelingen zal hier ook aan bijdragen. Door de premies en het versterkte toezicht krijgen bouwers een sterke prikkel om gebreken te voorkomen.*
- *De Ierse wet- en regelgeving is functioneel ingericht en stelt voornamelijk proceseisen aan kwaliteitsborging. Zo dient er volgens een toetsingsplan toezicht gehouden te worden en wordt voorgeschreven wie wat tijdens de bouw dient te doen. Aan de inhoud van het toezicht worden geen eisen gesteld. Wel wordt in vrijwillig op te volgen richtsnoeren praktisch uitgewerkt hoe invulling gegeven kan worden aan wet- en regelgeving zodat het bouwtoezicht en het bouwwerk hieraan voldoen.*
- *Afwijkingen van richtsnoeren worden centraal gedocumenteerd in het BCMS. De functionele inrichting van wet- en regelgeving en de vrijwillig op te volgen richtsnoeren zorgen voor veel flexibiliteit. Het feit dat alleen substantiële afwijkingen bij de gemeente gemeld hoeven te worden, draagt hier ook aan bij. Alle afwijkingen worden in het niet openbaar toegankelijke BCMS vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat goedgekeurde afwijkingen gedocumenteerd worden en dat deze voor alle gemeenten beschikbaar worden gesteld.*
- *Het Ierse kwaliteitsborgingsstelsel kent geen onafhankelijkheidseisen. Kwaliteitsborgers, bouwers, architecten en ingenieurs hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn in bouwprojecten. In de praktijk zijn de kwaliteitsborgers echter vaak wel onafhankelijk van de bouwer. Doordat het stelsel zeer recent is ingevoerd, is niet duidelijk of dit komt door een tijdelijk gebrek aan expertise bij bouwers of omdat opdrachtgevers een onafhankelijke toezichthoudende partij eisen (vierogenprincipe).*

2.3 Noorwegen

2.3.1 De bouwmarkt

De Noorse bouwproductie bedraagt ongeveer twee derde van de Nederlandse bouwproductie. De bijdrage van de sector aan het bruto nationaal product is ongeveer een procentpunt meer dan in Nederland. Ook levert de Noorse bouwsector een relatief grotere bijdrage aan de totale werkgelegenheid dan de Nederlandse bouwsector. De segmentering van de bouwproductie toont tussen beide landen geen grote verschillen (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Kencijfers bouwproductie (2014)

	Noorwegen	Nederland
Bouwproductie*, mln. €	26.600	37.700
Aandeel bouwproductie in BNP, %	7	6
Aandeel in totale werkgelegenheid (werkzame personen), %	8	5
Productieaandeel Woningbouw, %	40	39
Productieaandeel Utiliteitsbouw, %	34	31
Productieaandeel Infra, %	26	30

*De bouwproductie is gedefinieerd als de som van de toegevoegde waarde van de bouw inclusief de toeleveranciers

Bron: Euroconstruct, Statistics Norway, CBS

De toegevoegde waarde van de Noorse bouwsector is kleiner dan de Nederlandse en bedraagt zo'n € 27 miljard. De relatieve bijdrage van de verschillende segmenten (bouwmaterialenindustrie, ontwerpers en adviseurs en uitvoerende bouw) aan de toegevoegde waarde komen sterk overeen met die in Nederland²⁰. Ook de structuur van de bouwsector lijkt op elkaar. Zo bestaat de sector uit een relatief klein aantal grote bouwbedrijven (<1%) die samen zo'n 10% van de bouwproductie realiseren. Het overgrote merendeel van de bedrijven is klein (97%) en werkt via veel onderaannemingscontracten voor grote hoofdaannemers. Kijkend naar de institutionele verhoudingen valt op dat de centrale overheid in de vorm van de Noorse bouwautoriteit (DiBK) een belangrijke rol speelt bij de erkenning (central approval) van private partijen betrokken bij de bouw. Verder lijken verhoudingen tussen opdrachtnemers en opdrachtgevers erg op die in Nederland en wordt er met moderne contractvormen gewerkt.

2.3.2 Wet- en regelgeving

De Noorse wet- en regelgeving is vergeleken met de Nederlandse meer functioneel dan inhoudelijk vormgegeven. Dit geldt zowel voor de bouwtechnische regelgeving als voor de regelgeving omtrent bouwtoezicht. In de 'Building and Planning Act'²¹ staan de wetteksten. De bouwtechnische regelgeving is verder uitgewerkt in het Byggteknisk Forskrift (kortweg TEK10). Hierin worden de technische minimumeisen gesteld aan bouwwerken voorgeschreven. De regelgeving rond bouwtoezicht staat in de Byggesaksforskriften (kortweg SAK10).²² Hierin staan het toezichtproces en de betrokken partijen omschreven, maar wordt niet voorgeschreven hoe toezicht gehouden moet worden. Wel dient op vochtbestendigheds-, luchtdichtheids-, bouwfysische, brandveiligheids-, constructieve veiligheids- en geotechnische elementen in de reguliere kwaliteitsborgingsprocedure altijd privaat toezicht plaats te vinden. De regelgeving rond vochtbestendigheid en natte ruimtes zijn specifiek voor Noorwegen en komen voort uit de vochtklachten die ontstonden door het vochtige en koude klimaat. Hoe in de praktijk kan worden voldaan aan de functionele wet- en regelgeving staat in de bouwtechnische en bouwtoezichtrichtsnoeren (TEK10 en SAK10 richtsnoeren). Het toepassen van deze richtsnoeren tijdens de bouw is niet wettelijk verplicht. In de praktijk kan hiervan worden afgeweken. Bij grote afwijkingen moet wel worden aangetoond dat de oplossing minstens gelijkwaardig is en dient dit bij de gemeente gemeld te worden.

²⁰ Zie bijlage A, tabel 1 voor een overzicht van de kencijfers van de Noorse bouwkolom.

²¹ Building and Planning Act: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

²² Byggteknisk Forskrift (TEK10): <https://dibk.no/byggeregler/tek/> en Byggesaksforskriften (SAK10): <https://dibk.no/byggeregler/sak/>

Drie gevolgklassen

Het Noorse stelsel onderscheidt drie gevolgklassen. Over het algemeen geldt dat de indeling naar gevolgklassen van bouwwerken en -werkzaamheden grotendeels overeenkomt met de Nederlandse indeling. Onder gevolgklasse I vallen de eenvoudige bouwwerken en werkzaamheden waarbij bouwfouten geen ernstige gevolgen hebben zoals eenvoudige gebouwen, boothuizen, kleine magazijnen en timmer-, grond- en ventilatiewerk. Gevolgklasse II omvat complexere bouwwerkzaamheden waarbij de gevolgen van fouten beperkt zijn. Hieronder vallen flatgebouwen, scholen, kantoren en openbare gebouwen. Onder gevolgklasse III vallen de meest complexe bouwwerkzaamheden waarbij specialistische kennis vereist is en de gevolgen van bouwfouten aanzienlijk kunnen zijn²³. In de praktijk valt zo'n 80% van de bouwwerkzaamheden in gevolgklassen I en II.

De indeling naar gevolgklasse bepaalt in Noorwegen wie voor het werk gekwalificeerd is en op welke onderdelen verplicht privaats toezicht nodig is. Voor het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden geldt, hoe hoger de gevolgklasse, hoe complexer het werk en hoe hoger de ervarings- en opleidingseisen voor bouwers, ontwerpers en private kwaliteitsborgers zijn. Ook nemen met de gevolgklasse de onderdelen toe waarvoor verplichte private kwaliteitsborging vereist is. Zo hoeft in gevolgklasse I alleen op vochtbestendigheid (nieuwbouw), natte ruimtes (nieuwbouw en renovatie) en luchtdichtheid (nieuwbouw) gecontroleerd te worden. In de overige gevolgklassen moeten private kwaliteitsborgers echter ook op bouwfysica, brandveiligheid, constructieve veiligheid en geotechniek toezien.

2.3.3 Het kwaliteitsborgingsstelsel

Het Noorse kwaliteitsborgingsstelsel kent drie typen bouwwerkzaamheden waarvoor verschillende toetsings- en toezichtprocedures gelden. Dit zijn achtereenvolgens vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, vergunningplichtige bouwwerken waarvoor vereenvoudigde toetsing mogelijk is en vergunning- en toetsingsplichtige bouwwerken waarop de reguliere procedure van toepassing is.

Vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

Voor zeer eenvoudige bouwwerkzaamheden hoeft in Noorwegen geen vergunning te worden aangevraagd en vindt geen toetsing aan ruimtelijke ordenings- en bouwtechnische eisen plaats. Deze categorie bouwwerken omvat onder meer bijgebouwen zonder woonbestemming tot 50 m² waarvan de nokhoogte niet hoger dan vier meter is, uitbreidingen van woningen tot 15 m² zonder woonbestemming (terras, schuur en veranda), verbouwingen waarbij de constructie niet wordt aangetast (slopen van niet-draagmuren, plaatsen van keukens en het vervangen van installaties) en buitenwerk (plaatsen van windschermen, antennes, aanleggen van wegen op eigen grond). Ook bouwwerken die onder beheer van de overheid vallen, gebouwen en installaties op bouwplaatsen en caravans vallen in deze categorie. De bijgebouwen zonder woonbestemming en uitbreidingen van woningen dienen wel bij de gemeente gemeld te worden.²⁴

Vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing

Voor laagrisicodragende bouwwerkzaamheden die wel vergunning- en toetsingsplichtig zijn, mag in Noorwegen een vereenvoudigde procedure gevolgd worden. Dit betreft uitbouwen met woonfunctie tot 50 m², bijgebouwen met één of twee verdiepingen zonder woonfunctie tot 70 m², veranderingen van gebruik binnen de bestaande woning waardoor het woonoppervlak wordt vergroot, het aanbrengen van reclameborden en antennes en de bouw en verbouw van agrarische gebouwen tot 1.000 m².²⁵ Voor dit type bouwwerkzaamheden geldt dat de ontwerper of de aannemer de vergunning bij de gemeente aanvraagt en zelf toezicht tijdens de bouw mag houden. Alleen wanneer er nieuwbouw gepleegd wordt dient de aannemer/ontwerper de vochtbestendigheid, luchtdichtheid en natte ruimtes door een private kwaliteitsborger te laten controleren. Het laatste punt geldt ook voor renovaties/verbouwingen. Bij de vergunningsaanvraag dienen alle bouwtekeningen en -berekeningen in orde te zijn en moet een

²³ SAK 10 hoofdstuk 9, de gevolgklassen: <https://dibk.no/byggeregler/sak/3/9/9-4/>

²⁴ SAK 10 hoofdstuk 4, vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken: <https://dibk.no/byggeregler/sak/2/4/4-1/>

²⁵ SAK 10 hoofdstuk 3, vereenvoudigde procedure, <https://dibk.no/byggeregler/sak/2/3/3-1/> of https://dibk.no/globalassets/byggeregler/building_application_regulations.pdf

uitvoerings-/toetsingsplan (wie doet of controleert wat en is waarvoor verantwoordelijk) ingediend worden. Ook moeten in Noorwegen de burens zijn ingelicht over de bouwwerkzaamheden. Voordat de vergunning verleend wordt, kan een vooroverleg bij de gemeente plaatsvinden. Dit is bedoeld om meer duidelijkheid te krijgen over de bouw en de verschillende partijen betrokken bij de bouw. Bij de vergunningsaanvraag controleert de gemeente alleen of alle benodigde documenten aanwezig zijn en of aan de opleidings- en ervaringseisen wordt voldaan. Op basis van deze procesmatige controle wordt de vergunning verleend. Tijdens de bouw houdt de aanvrager zelf toezicht volgens het toetsingsplan en schakelt bij nieuwbouw en renovaties een private kwaliteitsborger in op de verplichte onderdelen. De gemeente heeft de bevoegdheid om tijdens de bouw procesmatig en fysiek (bouwtechnisch) toezicht te houden. De mate waarin deze controle plaatsvindt, verschilt per gemeente en is afhankelijk van de capaciteit die beschikbaar is. In de praktijk vindt voornamelijk procesmatig (controle van documenten) toezicht plaats. Bij de voltooiing van het bouwwerk wordt het gereedmeldingscertificaat bij de gemeente aangevraagd. Na controle van de documenten (soms ook het bouwwerk) wordt de vergunning verleend. Door de in de praktijk meer procesmatige toetsing is de rol van de gemeente tijdens de bouw en bij oplevering beperkt.

Actoren in het Noorse stelsel

De aanvrager vraagt de vergunning bij de gemeente aan en verzamelt hiervoor alle benodigde documenten. Bij oplevering vraagt de aanvrager het gereedmeldingscertificaat bij de gemeente aan en levert hiervoor ook alle documentatie. De aanvrager kan de ontwerper, de bouwer of de kwaliteitsborger zijn en dient aan de voor de gevolgklasse benodigde opleidings- en ervaringseisen te voldoen.

De bouwer is er verantwoordelijk voor dat het bouwwerk aan de wet- en regelgeving voldoet. Hiervoor documenteert de bouwer de verschillende bouwfasen ten behoeve van de controle van de private kwaliteitsborger. Bij de oplevering stelt de bouwer de onderhouds- en gebruikshandleiding op. Indien voor bepaalde elementen specialistische kennis vereist is, mag de bouwer hiervoor partijen inhuren. De bouwer kan vrijwillig centrale erkenning aanvragen bij de Noorse bouwautoriteit.

De gemeente verleent de vergunning en heeft naast de private kwaliteitsborger de bevoegdheid om tijdens de bouw toezicht te houden. Dit toezicht beperkt zich tot het toetsen of aan de procesmatige eisen van het toetsingsplan is voldaan. Bij oplevering verleent de gemeente het gereedmeldingscertificaat.

De private kwaliteitsborgers (third party control) houden toezicht tijdens de bouw en controleren of er volgens wet- en regelgeving wordt gebouwd. Dit gebeurt vooral procesmatig en op afstand (documenten controleren), maar kan ook fysiek op de bouwplaats plaatsvinden. Aan het eind van de bouwfase stelt de private kwaliteitsborger het opleveringsrapport op. Third party control wordt door de opdrachtgever/eigenaar ingehuurd en is onafhankelijk van alle andere bij de bouw betrokken partijen. Private kwaliteitsborgers zijn verplicht om centraal erkend te zijn. De opleidings- en ervaringseisen hiervoor verschillen naar gelang de gevolgklasse waarin wordt gewerkt.

De reguliere procedure voor vergunning- en toetsingsplichtige bouwwerken

Anders dan in de vereenvoudigde procedure, vereist de reguliere procedure toetsing en toezicht van een private kwaliteitsborger op meer specifieke punten tijdens de bouw. Dit geldt bijvoorbeeld voor nieuwbouw, alle significante veranderingen van het gebruik van bouwwerken en ruimten in bestaande bouwwerken, uitbouwen groter dan 50 m² (met woonfunctie), grote verbouwingen (van constructieve aard) en het splitsen en samenvoegen van gebouwen.

Vergunningsaanvraag

De ontwerper, aannemer of private kwaliteitsborger vraagt de vergunning bij de gemeente aan. Hierbij dienen alle bouwtekeningen, -berekeningen en het uitvoerings-/toetsingsplan volledig uitgewerkt te zijn. Ook moeten de burens zijn ingelicht over de bouwwerkzaamheden. Naar gelang de gevolgklasse verschilt het aantal wettelijke punten waar privaat toezicht voor vereist is en verschillen de opleidingseisen die aan de bouwer, de kwaliteitsborger en de ontwerper

gesteld worden (zie kader gevolgklassen). Net als bij vereenvoudigde toetsing geldt dat de gemeente bij de vergunningsaanvraag controleert of aan alle proceseisen is voldaan. Er vindt vooral controle van het uitvoerings-/toetsingsplan plaats. Wie doet wat tijdens de bouw? Wordt aan alle opleidings- en ervaringseisen voldaan? En heeft het toetsingsplan genoeg toetsingsmomenten? Gemeenten kunnen extra toetsingsmomenten toevoegen indien zij denken dat dit noodzakelijk is. Ook kan er een vooroverleg met de gemeente en de bouwende partijen plaatvinden indien er nog onduidelijkheden voor de gemeente zijn. Na controle van de documenten verleent de gemeente de vergunning. In de praktijk is de vergunningverlening voor Noorse gemeenten een belangrijk moment om te beoordelen of partijen met het voorgestelde toezicht in staat zijn een kwalitatief goed bouwwerk op te leveren. De vergunning kan ook niet verstrekt worden. Dit geeft kwaliteitsborgers en bouwende partijen de prikkel om een kwalitatief goed plan in te dienen.

Rol van financiers is beperkt

Financiers hebben een beperkte rol in het Noorse stelsel. Zo wordt er door financiers geen extra toezicht toegevoegd naarmate de complexiteit en risico's van bouwwerkzaamheden toenemen. Het aantal extra toezichtpunten wordt in Noorwegen vooral door de private toezichthouder en de gemeente bepaald.

Bouwfase

De private kwaliteitsborger voert het zelf opgestelde toetsingsplan tijdens de bouw uit. Afhankelijk van de gevolgklasse waarin het bouwwerk valt, dienen de vochtbestendigheid (nieuwbouw), natte ruimtes (nieuwbouw en renovatie), luchtdichtheid (nieuwbouw), bouw fysica, brandveiligheid, constructieve veiligheid en geotechniek gecontroleerd te worden (wettelijk verplicht). Dit gebeurt met behulp van een digitaal systeem dat bij iedere fase aangeeft wat gecontroleerd moet worden en waarin de controle zelf ook wordt vastgelegd. Grote bouwers beschikken veelal over een eigen digitaal documentatiesysteem. De overige kleinere bouwers kopen een dergelijk systeem van bedrijven die deze ontwikkelen (bijvoorbeeld Holte²⁶). Het toezicht van private kwaliteitsborgers omvat vooral het controleren van de documentatie van de bouwer en veel minder fysiek toezicht. De bouwer zorgt ervoor dat het bouwwerk volgens de wet- en regelgeving wordt gebouwd en documenteert dit (middels bijvoorbeeld foto's of verklaringen). De gemeente heeft de bevoegdheid om tijdens de bouw te toetsen of aan de wet- en regelgeving wordt voldaan. Zij doet dit risicogericht en steekproefsgewijs. Soms is dit een fysieke controle op de bouwplaats, maar meestal wordt gecontroleerd (net als de private kwaliteitsborger) of aan de proceseisen wordt voldaan (of alle documentatie in orde is). Ook hier verschilt de intensiteit van het toezicht per gemeente. In landelijke gebieden wordt minder gecontroleerd dan in steden. Dit komt enerzijds door de beperkte capaciteit in deze gebieden, anderzijds wordt dit ingegeven door de grotere sociale controle die in deze gebieden heerst waardoor het ook minder nodig is. Indien de private kwaliteitsborger of de bouwer zijn werk niet naar behoren uitvoert en er grote bouwfouten optreden, kan de gemeente dit bij de Noorse bouwautoriteit melden en wordt in het ergste geval de centrale erkenning ingetrokken. Bij kleinere overtredingen is dit vaak een tijdelijke maatregel en wordt de erkenning al snel weer verleend. Het meer procesmatige toezicht van de private kwaliteitsborger, de dreiging van een gemeentelijk bezoek en het mogelijke (tijdelijke) verlies van de centrale erkenning bij wanprestaties zorgen ervoor dat bouwende partijen en kwaliteitsborgers kwaliteit leveren.

Tijdens de bouw wordt vaak afgeweken van het initiële ontwerp. De functionele wet- en regelgeving en de technische richtsnoeren bieden hiervoor ook de ruimte. Indien oplossingen ook van de richtsnoeren afwijken, moet wel worden aangetoond dat de oplossing gelijkwaardig of beter is voordat het mag worden toegepast.

²⁶ Holte: <http://holte.no/>.

Goed en deugdelijk

In de Noorse bouwregelgeving zijn kwalitatieve standaarden van het geleverde werk niet vastgelegd. Door beroepsorganisaties wordt goed en deugdelijk werk niet voorgeschreven en door het ontbreken van waarborg- en garantie-instellingen wordt dit door financiers ook niet opgelegd. Wel geldt hier net als in Nederland het privaatrechtelijke verbintenenrecht. Uit de toezichtspraktijk van Noorse gemeenten blijkt dat het geleverde werk van vooral kleinere bouwers niet altijd goed en deugdelijk te noemen is.

Gereedmelding

De private kwaliteitsborger maakt aan het einde van de bouwfase een opleveringsverslag. De bouwer is verplicht een verdere onderhouds- en gebruikshandleiding voor de gebruikers op te stellen en de aanvrager vraagt het gereedmeldingscertificaat bij de gemeente aan. De gemeente controleert het verslag, de bijbehorende documenten en mag het bouwwerk fysiek controleren. Indien alles in orde is, wordt het certificaat verstrekt. Ook in de reguliere procedure geldt dat de rol van de gemeente beperkt is doordat in de praktijk meer procesmatig en nauwelijks inhoudelijk getoetst wordt.

Toezicht op partijen

De Noorse bouwautoriteit is verantwoordelijk voor het toezicht op alle centraal erkende partijen (private kwaliteitsborgers, ontwerpers en bouwers). Dit toezicht vindt op bedrijfsniveau plaats. Met behulp van bedrijfsaudits wordt om de drie jaar gekeken of bedrijven nog aan de erkenningseisen voldoen. Indien dit niet het geval is, wordt in het ergste geval de erkenning ingetrokken. Ook gedurende de bouw kan de erkenning van partijen worden ingetrokken indien de gemeente of bewoners nalatigheid van erkende partijen bij de bouwautoriteit kenbaar maken. In de praktijk gebeurt dit ook, maar wordt de vergunning bij kleinere misstappen na korte tijd weer verleend. Omdat erkenning op bedrijfsniveau wordt gegeven, heeft het kwijtraken van de erkenning zelfs voor een kortere periode al grote gevolgen. Niet alleen het betreffende project wordt hierdoor geraakt, maar ook alle andere projecten worden hierdoor stilgelegd. Hetgeen grote financiële gevolgen voor de bedrijven heeft. Bij grotere misstappen zijn bouwbedrijven en kwaliteitsborgers hun vergunning ook daadwerkelijk voor altijd kwijtgeraakt. In de praktijk leidt dit ertoe dat bouwende partijen meer volgens wet- en regelgeving bouwen, wat de kwaliteit ten goede komt. Het toezicht van de Noorse bouwautoriteit op kwaliteitsborgers is zeer van belang omdat er in de praktijk een verschil tussen de kwaliteit van het toezicht tussen stedelijke en landelijke gebieden is. In stedelijke gebieden zijn gemeenten en kwaliteitsborgers beter opgeleid en in staat meer personeel aan te trekken, in landelijke gebieden is dit veel minder het geval. De architecten en ingenieursberoepsorganisaties houden toezicht op hun leden. Dit toezicht is niet op projecten gericht, maar richt zich vooral op opleidings- en ervaringseisen. Op gemeentelijke activiteiten wordt geen toezicht gehouden.

Erkenning en onafhankelijkheid

Het Noorse kwaliteitsborgingsstelsel kent verplichte centrale erkenning voor kwaliteitsborgers en vrijwillige centrale erkenning voor bouwbedrijven in de burger- en utiliteitsbouw. Centrale erkenning wordt bij de Noorse bouwautoriteit aangevraagd, dit kan op verschillende gebieden zoals installatiewerk, bouwfysica, geotechniek, brandveiligheid en constructieve veiligheid. Om een centraal erkend bedrijf te zijn, worden opleidings-, ervarings-, financiële en organisatorische (intern kwaliteitsborgingssysteem/documentatie van projecten) eisen gesteld²⁷. Deze eisen zijn bedrijfsgebonden en verschillen naar gelang de gevolgklasse waarvoor de erkenning aangevraagd wordt. Bouwbedrijven vragen de centrale erkenning vooral aan omdat dit een kwaliteitskeurmerk is en daarmee een concurrentievoordeel biedt. Aan private kwaliteitsborgers worden onafhankelijkheidseisen gesteld. Zij dienen onafhankelijk van bouwers, ontwerpers en opdrachtgevers te opereren. De Noorse bouwautoriteit controleert dit in zijn audits. Het inschakelen van een onafhankelijke kwaliteitsborger is er een extra paar onbevooroordeelde ogen die vooral het proces en de documentatie waarborgen. Dit zorgt ervoor dat bouwers het proces beter documenteren (vreemde ogen dwingen) en hierdoor ook beter

²⁷ Zie site Noorse bouwautoriteit: https://dibk.no/sentral_godkjenning/Om-ordningen/about-central-approval/

letten op de technische uitvoering voor de documentatie, hetgeen een positief effect op de bouwkwiteit heeft. Aanvragers, ontwerpers en bouwers hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn. Deze werkzaamheden kunnen door één partij worden uitgevoerd. In de praktijk leidt dit vooral tot lagere kosten omdat bouwers die toch al over de expertise beschikken deze taken zelf mogen uitvoeren.

Aansprakelijkheid

Architecten en ingenieurs worden door de beroepsgroep verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Bouwers zijn niet verplicht zich hiervoor te verzekeren. Ook private kwaliteitsborgers worden door de centrale erkenningsregeling niet verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Noorwegen kent geen waarborg- en garantieregelingen waardoor het voor consumenten lastig is om verborgen gebreken op bouwers te verhalen. Het verplichte uitvoerings-/toetsingsplan probeert vanaf het begin duidelijkheid te creëren over wie wat tijdens de bouw doet. Ondanks dit overzicht blijkt in de praktijk dat het daadwerkelijk aansprakelijk stellen van bij de bouw betrokken partijen voor consumenten lastig is. Doordat dit veel consumenten ontmoedigt, heeft de bouwer een minder sterke prikkel om een bouwwerk zonder gebreken op te leveren.

Kosten

Het Noorse stelsel behoort van de vier onderzochte landen relatief gezien tot één van de minst kostbare. De kwaliteitsborgingskosten bedragen minder dan ½% van de bouwkosten. Dit komt doordat het stelsel veel aan vrijwillig erkende partijen overlaat en doordat zowel de gemeentelijke als de private kwaliteitsborgers weinig fysiek en bouwtechnisch controleren. De nadruk ligt meer op procesmatige toetsing en toezicht. Daarnaast mag de rol van de ontwerper, de bouwer en de aanvrager door één partij ingevuld worden, hetgeen ook bijdraagt aan de lage kosten. Met de invoering van het voorgenomen private stelsel zijn de kosten verbonden aan de interne kwaliteitsborging vooral voor kleine bouwers toegenomen. Ondanks dat Noorwegen weinig onafhankelijkheidseisen stelt en er weinig fysiek en bouwtechnisch toezicht plaatsvindt, is het aantal gevallen met grote gevolgen van gebreken echter beperkt. Wel is het voor de gemeente moeilijk om op de kwaliteit van het bouwwerk te sturen. Er is voor bouwende partijen veel interpretatievrijheid bij het voldoen aan de eisen en er wordt hierdoor niet altijd goed en deugdelijk werk geleverd.

Veranderingen in het stelsel

In 1997 werd van een volledig publiek stelsel overgestapt naar een bijna volledig privaat stelsel waarin bouwbedrijven zelf toezicht mochten houden. De aanleiding hiervoor werd zowel door de politiek (meer privatisering), als door de bouwsector (vooral grote bouwers) en de bouwkwiteit (veel vochtproblemen) ingegeven. In het voorgenomen stelsel werd het gemeentelijke bouwtoezicht overgedragen aan de bouwers. Bouwers dienden centraal (bij de centrale overheid) of lokaal (bij de gemeente) erkend te zijn en voor ieder deelaspect te verklaren dat het voldeed aan wet- en regelgeving. Dit zorgde in de eerste jaren voor een enorme chaos omdat partijen niet wisten wat van ze verwacht werd. Ook werd het bouwproces erg bureaucratisch en vereiste het administratief veel handelingen. Vooral kleine bouwers hadden hier veel last van omdat zij niet over de interne kwaliteitsborgingssystemen beschikten om dit administratieve werk goed te verrichten.

In 2013 werd het stelsel daarom aangepast naar het huidige stelsel. De onafhankelijke private kwaliteitsborger (third party control) werd toegevoegd en er kwamen digitale documentatiesystemen voor bouwbedrijven op de markt. De verplichte centrale en lokale erkenningsregel bleef bestaan, maar er werden geen deelverklaringen meer vereist. Onlangs (begin 2016) is de verplichte centrale en lokale erkenning voor bouwbedrijven afgeschaft omdat dit in strijd met EU-regelgeving (mededinging/marktbarrières) bleek. Veel Noorse bedrijven vragen deze erkenning echter nog steeds aan omdat het een concurrentievoordeel biedt.

Conclusie: Publiek-privaat stelsel stelt toezicht op proceseisen centraal

- *Het toezicht op kwaliteitsborgers is een overheidstaak.* De Noorse bouwautoriteit verleent centrale erkenning aan private kwaliteitsborgers en stelt hiervoor opleidings- en

ervaringseisen die verschillen naar gelang de gevolgklasse waarin gewerkt wordt. Ook ontwerpers en bouwers kunnen zich vrijwillig door de overheid laten erkennen. In de praktijk levert dit bouwende partijen een concurrentievoordeel op. De centrale overheid beschikt over sanctionerende bevoegdheden indien erkende partijen zich niet aan wet- en regelgeving houden. Private kwaliteitsborgers houden op hun beurt met behulp van het toetsingsplan vooral procesmatig toezicht op belangrijke onderdelen van de bouw. Bij bouwwerkzaamheden met een laag risico kent het stelsel een vereenvoudigde toetsingsprocedure waarbij bouwende partijen zelf toezicht mogen houden.

- *In het Noorse stelsel heeft de gemeente vooral een procesmatige en signalerende rol.* De gemeente verleent de vergunning en toetst hierbij of aan alle proceseisen wordt voldaan. Tijdens de bouw houdt de gemeente steekproefsgewijs en risicogericht toezicht. Dit gebeurt middels fysieke controles, maar meestal wordt de documentatie aan de hand van het toetsingsplan gecontroleerd. Indien gemeenten constateren dat partijen zich niet aan wet- en regelgeving houden, wordt dit bij de centrale overheid gemeld en kan de erkenning (tijdelijk) ingetrokken worden, waardoor alle bouwactiviteiten van deze bouwer in Noorwegen stilgelegd worden. Ondanks dat in het Noorse stelsel weinig bouwtechnisch inhoudelijk toezicht plaatsvindt, zorgt het procesmatige toezicht van de gemeente en de private kwaliteitsborger in combinatie met de gemeentelijke controles op de bouwplaats en sanctionerende maatregelen vanuit de centrale overheid voor voldoende prikkels om kwaliteit te leveren.
- *De nadruk op procesmatig toezicht maakt het stelsel minder kostbaar, maar verhoogt de administratieve lastendruk voor kleinere bouwers.* Doordat er vanuit private kwaliteitsborgers en gemeenten weinig fysiek en technisch inhoudelijk toezicht plaatsvindt, dient het bouwproces goed gedocumenteerd te worden, maar zijn de toezichtkosten van het stelsel relatief laag. Vooral grote bouwers die al over uitgebreide interne kwaliteitsborgingssystemen beschikken, profiteren hiervan. Voor de kleinere bouwers wegen de administratieve lasten en kosten zwaarder.
- *Het aansprakelijk stellen van partijen is ondanks het toetsingsplan niet eenvoudig.* De beroepsgroep van architecten en ingenieurs verplicht hun leden zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren. Door de centrale erkenningsregelingen wordt dit niet verplicht. De invoering van het toetsingsplan heeft er ondanks de uitgebreide documentatie niet voor gezorgd dat het aansprakelijk stellen van de bij de bouw betrokken partijen voor consumenten eenvoudiger is geworden om schade op de bouwende partijen te verhalen.
- *Het Noorse stelsel leunt op procesmatig toezicht op de bouw en op private kwaliteitsborgers.* De Noorse (bouw)wet- en regelgeving is functioneel van aard. Dit houdt in dat de nadruk ligt op het voorschrijven van wie wat tijdens de bouw doet, maar niet voorgeschreven wordt hoe toezicht plaats moet vinden. Het enige vereiste is dat het toezicht middels een toetsingsplan gebeurt. De invulling ervan wordt aan de private kwaliteitsborger overgelaten en wederom procesmatig gecontroleerd door de gemeente. Ook de controle op de erkende private kwaliteitsborgers (en andere erkende partijen) door de overheid is vooral gericht op financiële zaken en de bedrijfsvoering en veel minder op het inhoudelijk functioneren.
- *De functionele wet- en regelgeving en de vrijwillig toepasbare praktische/technische richtsnoeren creëren een klimaat waarin meer vrijheid heerst om hiervan af te wijken.* Substantiële afwijkingen dienen niettemin bij de gemeente gemeld te worden en aangetoond dient te worden dat deze van minstens gelijkwaardig niveau zijn.
- *Alleen de private kwaliteitsborger dient onafhankelijk van alle bij de bouw betrokken partijen te zijn.* Bouwers, ontwerpers en aanvragers hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn. Ook dit draagt bij aan de lage kosten van het stelsel.

2.4 Engeland

2.4.1 De bouwmarkt

Van de vier onderzochte landen is de Engelse bouwproductie het omvangrijkst. Vergeleken met Nederland is deze ruim vier keer groter. Het relatieve belang van de Engelse bouwsector in het BNP ligt ongeveer een procentpunt hoger dan in Nederland. Daarnaast is de Engelse bouwsector belangrijker voor de werkgelegenheid van het land (7% versus 5% in Nederland). De utiliteitsbouw is in Engeland sterker vertegenwoordigd, terwijl de gww-sector een kleiner productieaandeel heeft dan in Nederland (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 Kencijfers bouwproductie (2014)

	Engeland	Nederland
Bouwproductie*, mln. €	165.000	37.700
Aandeel bouwproductie in BNP, %	7	6
Aandeel in totale werkgelegenheid (banen), %	7	5
Productieaandeel Woningbouw, %	41	39
Productieaandeel Utiliteitsbouw, %	41	31
Productieaandeel Infra, %	18	30

*De bouwproductie is gedefinieerd als de som van de toegevoegde waarde van de bouw inclusief de toeleveranciers

Bron: Euroconstruct, ONS, CBS

De samenstelling van de keten naar aantallen bedrijven laat tussen Engeland en Nederland weinig verschillen zien. Ruim drie op de vier bouwbedrijven is actief in de uitvoerende bouw en zo'n 20% is ontwerper of adviseur. Dit geldt ook voor de bijdrage van de verschillende segmenten (bouwmaterialen, ontwerpers en adviseurs en de uitvoerende bouw) aan de toegevoegde waarde van de sector. Ook zijn de bedrijven in de uitvoerende bouw net als in Nederland overwegend klein²⁸. Institutioneel gezien zijn er wel verschillen tussen Engeland en Nederland waarneembaar. Het 'Angelsaksische model' waarin veel aan de markt overgelaten wordt, heeft ook zijn weerslag op hoe de bouwsector en het toezicht hierin functioneert. Zo bestaat publiek (gemeentelijk) en privaat toezicht naast elkaar waardoor beide partijen op gelijk niveau acteren en concurreren. Dit heeft tot betere klantgerichtheid van zowel publieke als private kwaliteitsborgers richting de bouwers geleid.

2.4.2 Wet- en regelgeving

De Engelse (bouw)wet- en regelgeving bevat vooral functionele eisen. Er wordt zo min mogelijk bouwtechnisch voorgeschreven en met betrekking tot het toezicht worden vooral procedures omschreven. De bouwtechnische minimeisen en de bouwtoezichteisen staan in de Building Regulations 2010²⁹. Daarnaast bevatten de Building (Approved Inspectors etc.) Regulations 2010 en de Building (Local Authority Charges) Regulations 2010 specifieke regelgeving voor kwaliteitsborgers³⁰. De wettelijke basis van alle bouwregelgeving vormt de Building Act 1984³¹. Om in de praktijk invulling te kunnen geven aan de regelgeving zijn documenten met praktisch te volgen richtsnoeren opgesteld, de zogenaamde approved documents. Er zijn zestien richtsnoeren die ieder een onderwerp behandelen, zoals constructieve en brandveiligheid, ventilatie, toegankelijkheid, vochtbestendigheid, drainage en ook goed en deugdelijk werk³². Het is niet verplicht om volgens de richtsnoeren te werken, maar deze documenten geven bouwers en kwaliteitsborgers wel inzicht in wat toegestaan is. Het Engelse stelsel biedt bouwende partijen de ruimte om beargumenteerd van richtsnoeren af te wijken. Afwijkingen dienen daarbij wel aan de functionele eisen van de wet- en regelgeving te voldoen. In de Engelse praktijk wordt hierdoor regelmatig afgeweken.

²⁸ Zie bijlage A, tabel 1 voor een overzicht van de kencijfers van de Engelse bouwkolom.

²⁹ Building Regulations 2010: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/2214/contents/made>.

³⁰ Building (Approved Inspectors etc.) Regulations 2010: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/2215/made>. Building (Local Authority Charges) Regulations 2010: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/2214/contents/made>.

³¹ Building Act 1984: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/55>.

³² Approved documents: <https://www.gov.uk/government/collections/approved-documents>.

Goed en deugdelijk werk

Anders dan in de drie andere onderzochte landen wordt goed en deugdelijk werk in de Engelse bouwregelgeving (workmanship) expliciet benoemd: 'Building work shall be carried out in a workmanlike manner'³³. Ook in de praktische richtsnoeren wordt er een hoofdstuk aan gewijd en in de British Standards (BS8000) wordt hier meer invulling aan gegeven. Wat een 'workmanlike manner' daadwerkelijk inhoudt, blijft volgens geïnterviewde partijen aan interpretatie onderhevig. In de praktijk stellen kwaliteitsborgers eisen aan goed en deugdelijk werk en houden zij hier toezicht op. De controle op goed en deugdelijk werk van private kwaliteitsborgers in de woningniewbouw wordt versterkt door de combinatie van dit toezicht met het toezicht vanuit waarborg- en garantieregelingen.

Eén nieuwe regel erin, twee oude eruit

Om de regeldruk te verminderen is in Engeland besloten om bij iedere toevoeging van een nieuwe regel, twee oude regels uit het stelsel te verwijderen. Voor het verwijderen van regels en de invoering van nieuwe regels worden kosten-/batenganalyses opgesteld. Hiermee wordt inzicht geboden in de mogelijke effecten van veranderende regelgeving.

2.4.3 Het kwaliteitsborgingsstelsel

Het Engelse kwaliteitsborgingsstelsel is een duaal stelsel waarin vrijwillig voor privaat of gemeentelijk toezicht gekozen mag worden. Het stelsel onderscheidt drie verschillende kwaliteitsborgingsprocedures voor verschillende typen bouwwerkzaamheden. Dit zijn achtereenvolgens vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, vergunningplichtige bouwwerken waarvoor vereenvoudigde toetsing mogelijk is en vergunningplichtige bouwwerken waarvoor de reguliere procedure geldt.

Actoren in het Engelse stelsel

De bouwer bouwt het bouwwerk volgens de bestaande wet- en regelgeving en documenteert het bouwproces om dit aan te kunnen tonen. Indien de bouwer de opdrachtgever is, kiest de bouwer voor gemeentelijk of privaat toezicht.

In het private kwaliteitsborgingsstelsel houden erkende private kwaliteitsborgers (de approved inspectors) fysiek, bouwtechnisch en procesmatig toezicht tijdens de bouw. Zij toetsen of het ontwerp en alle andere benodigde documenten en berekeningen voldoen aan wet- en regelgeving en melden het project vervolgens via de initial notice aan bij de gemeente. Er wordt in dit geval geen vergunning aangevraagd. Bij gereedmelding wordt dit wederom alleen via de final notice bij de gemeente gemeld.

Gecertificeerde vakmensen (competent persons) worden vrijwillig door bouwers ingehuurd en verrichten en certificeren specifieke werkzaamheden (zoals elektrisch installatie-, loodgieters-, glaszetterswerk) tijdens de bouw. Op het werk van de competent person is geen extern toezicht nodig. De kwaliteitsborger dient alleen een goedkeurende verklaring van de competent person aan de documentatie toe te voegen. Tegenwoordig worden per jaar ruim drie miljoen bouwactiviteiten met competent persons uitgevoerd.

Indien er voor gemeentelijk toezicht gekozen is, wordt de vergunning door de bouwer of eigenaar bij de gemeente aangevraagd. Vervolgens toetst (bouwtechnisch en procesmatig) de gemeente of het ontwerp en de verdere documentatie aan de wet- en regelgeving voldoet. Tijdens de bouw houdt de gemeente fysiek, bouwtechnisch en procesmatig toezicht. Indien het gebouw aan wet- en regelgeving voldoet verstrekt zij bij oplevering een gereedmeldingscertificaat (completion inspection certificate).

Vergunning- en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

In het Engelse kwaliteitsborgingsstelsel zijn zeer laagrisicodragende bouwwerkzaamheden niet vergunningsplichtig. Derhalve worden deze bouwwerkzaamheden niet aan bouwtechnische

³³ Materials and workmanship, Building Regulations 2010: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/2214/regulation/7/made>.

regelgeving getoetst. Niettemin dienen deze bouwwerken hier wel aan te voldoen en kan de gemeente dit (bijvoorbeeld bij klachten) achteraf toetsen. Voorbeelden van de vergunningsvrije bouwwerkzaamheden zijn regulier onderhoud en de vervangingen van badkamers en toiletten. Maar ook gebouwen kleiner dan 30 m² zonder woonfunctie, toevoegingen aan gebouwen kleiner dan 30 m² (veranda's, serres, carports), tijdelijke gebouwen op bouwplaatsen, agrarische gebouwen en kassen vallen hieronder.³⁴

Vergunningplichtige bouwwerken met vereenvoudigde toetsing

Voor eenvoudige bouwwerken die wel een vergunning vereisen, mag in Engeland de vereenvoudigde toetsings- en toezichtprocedure gehanteerd worden, de Building Notice Procedure. Bouwwerken die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld eenvoudige bouwwerken en verbouwingen waarbij de brand- en constructieve veiligheid niet in het geding zijn. Standaard constructies waarvoor al eerder een vergunning afgegeven is, behoren ook tot deze categorie bouwwerken (type approval). De Local Authority Building Control (LABC) certificeert en registreert deze standaard constructies³⁵ (zie ook kader LABC). Het voordeel van de Building Notice Procedure is dat er geen uitgewerkte bouwtekeningen en -berekeningen ingediend hoeven te worden bij de vergunningsaanvraag en dat het werk binnen twee dagen na de aanvraag kan beginnen. Er wordt in deze procedure dus niet gecontroleerd of het plan aan wet- en regelgeving voldoet. De doorlooptijd van dit type project wordt hiermee aanzienlijk verkort. De bouwer moet er tijdens de bouw zelf op toezien dat het werk volgens wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Er hoeft in dit geval geen private kwaliteitsborger te worden ingeschakeld. De gemeente kan tijdens de bouw nadere informatie opvragen en inspecties uitvoeren en doet dit in de praktijk ook. Indien het werk volgens de gemeente niet goed is uitgevoerd, moet het worden aangepast. Dit geeft bouwende partijen de prikkel om goed werk te leveren. Aan het einde van de bouwfase wordt het bouwwerk opgeleverd. Indien het werk aan wet- en regelgeving voldoet geeft de gemeente het gereedmeldingscertificaat (completion certificate) af. Ruim 70% van de bouwwerkzaamheden die in Engeland een vergunning vereisen, betreft uitbouwen, verbouwingen en aanpassingen van woningen³⁶. Ruwweg een derde hiervan wordt in de praktijk met de Building Notice Procedure gebouwd. Dit betekent dat op totaalniveau ongeveer een kwart van de bouwwerken met vereenvoudigde toetsing tot stand komt.

De reguliere procedure voor vergunning- en toetsingsplichtige bouwwerken

In de reguliere procedure (Full Plan Procedure) wordt het toezicht dat de bouwer zelf verricht aangevuld door een private of gemeentelijke kwaliteitsborger. De eigenaar of bouwer bepaalt voorafgaand aan de bouw wie de externe kwaliteitsborging uitvoert.

Privaat en publiek toezicht naar typen bouwwerken

Het Engelse kwaliteitsborgingsstelsel onderscheidt geen specifieke gevolgklassen voor bouwwerkzaamheden. Zowel publieke als private kwaliteitsborgers mogen op alle typen bouwwerken toezicht houden. In de praktijk vindt er echter wel een soort natuurlijke selectie plaats. Op complexe grote bouwwerken zoals metrostations en stadions wordt meer door private partijen toezicht gehouden (de Nederlandse gevolgklasse II en III) en op eenvoudige bouwwerken en verbouwingen vindt meer gemeentelijk toezicht plaats (de Nederlandse gevolgklasse I en II). Op totaalniveau wordt volgens de LABC ongeveer 70% van het aantal bouwwerkzaamheden door gemeenten gecontroleerd en vindt in 30% privaat toezicht plaats.

Vergunningsaanvraag

Bij gemeentelijk toezicht wordt de vergunning door de opdrachtgever of de aannemer bij de gemeente aangevraagd. Hiervoor dienen alle bouwtekeningen en -berekeningen compleet te zijn uitgewerkt en moet het ontwerp goedkeuring van de brandweer hebben. De gemeente controleert het plan zowel bouwtechnisch als procesmatig (documentatie). Indien het plan aan wet- en regelgeving voldoet wordt de vergunning verleend. Wanneer er voor private kwaliteitsborging (approved inspector) gekozen is, wordt er geen vergunning bij de gemeente

³⁴ Building Regulations 2010: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2010/2214/regulation/9/made> en Planning portal: https://www.planningportal.co.uk/info/200128/building_control/38/building_regulations/2.

³⁵ LABC registered details: <http://www.allerdale.gov.uk/planning-and-buildings/building-control/registered-details.aspx>.

³⁶ The annual report and analysis of building control performance indicators: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/506069/BCPSAG_Report_2014-15.pdf.

aangevraagd, maar wordt het project door de private kwaliteitsborger bij de gemeente aangemeld (initial notice). Hierbij wordt enige informatie over het project toegevoegd. De private kwaliteitsborger controleert zelf of de bouwtekeningen en -berekeningen voldoen aan wet- en regelgeving waarna bij eigen goedkeuring, gestart kan worden met de bouw.

LABC

De LABC is een private non-profit organisatie die het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht in de markt zet en samenwerking tussen gemeentelijke bouw- en woningtoezichtafdelingen (320 in totaal) faciliteert. Zo'n 3.000 technisch gekwalificeerde gemeentelijke toezichthouders zijn bij de LABC aangesloten. Opdrachtnemers mogen, indien zij voor het publieke stelsel kiezen, zelf bepalen wie zij als gemeentelijke kwaliteitsborger inhuren. Ongeacht of de gemeentelijke toezichthouder bij de betreffende gemeente of bij een andere gemeente in dienst is. Hierdoor vindt ook tussen gemeenten concurrentie plaats. De LABC maakt dit mogelijk door een pool van gemeentelijke kwaliteitsborgers online beschikbaar te maken. Ook faciliteert de LABC de openbare registratie en certificatie van nieuwe bouwproducten, systemen en gestandaardiseerde typen huizen. Dit zorgt voor meer uniformiteit in gemeentelijk toezicht. Indien een gemeente een bepaald product of technische oplossing toegestaan heeft, wordt dit in het register opgenomen waardoor andere gemeenten, private kwaliteitsborgers en bouwbedrijven weten dat deze oplossing toegepast mag worden. Uiteindelijk worden deze goedgekeurde afwijkingen ook in de richtsnoeren verwerkt.

De bouwfase

Indien voor gemeentelijke kwaliteitsborging gekozen is, houdt de gemeente toezicht tijdens de bouw. Dit gebeurt zowel fysiek bouwtechnisch op de bouwplaats als procesmatig op de documentatie van het bouwproces. In samenwerking met de bouwer worden de toetsingsmomenten bepaald. In de praktijk vindt toetsing vooral plaats wanneer belangrijke constructieve en brandveiligheidselementen aan de orde zijn. Ook neemt het aantal toetsingsmomenten toe naarmate de complexiteit van het bouwwerk toeneemt (dit is niet wettelijk voorgeschreven). Indien de gemeente zelf toezicht houdt, heeft zij de bevoegdheid de bouw stop te zetten. Bij private kwaliteitsborging wordt het toezicht alleen door de private kwaliteitsborger uitgevoerd. De gemeente heeft in dit geval geen bevoegdheden en kan de bouw niet zomaar stilleggen. Alleen wanneer tijdens de bouw overduidelijk wanprestaties geleverd worden, wordt het project door de kwaliteitsborger overgedragen aan het gemeentelijk toezicht. De melding bij de gemeente gebeurt door kwaliteitsborgers zelf, burens en andere oplettende partijen. Ook private kwaliteitsborgers houden vooral risicogericht toezicht en stellen in overleg met de bouwer de toetsingsmomenten vast. Uit de interviews blijkt dat private kwaliteitsborgers die ook waarborg- en garantieregelingen bieden het toezicht hierop combineren en hierdoor in de regel iets zwaardere eisen stellen aan de bouw dan wettelijk wordt vereist. De bouwer zorgt er tijdens de bouw voor dat er volgens wet- en regelgeving gebouwd wordt. Om dit aan te kunnen tonen, wordt de bouw digitaal gedocumenteerd en wordt een dossier gevormd (niet wettelijk verplicht). Voor specifieke werkzaamheden kunnen hiervoor de verklaringen van de competent persons worden gebruikt zonder dat hier extra toetsing voor nodig is. Tijdens de bouw hebben bouwers de ruimte om beargumenteerd van praktische richtsnoeren af te wijken. De functionele aard van de wet- en regelgeving en de dienstverlenende houding van kwaliteitsborgers speelt hierin een belangrijke rol. Private en publieke kwaliteitsborgers hebben door de onderlinge concurrentie een meer klantgerichte insteek. Er wordt hierdoor een betere/snellere dienstverlening geboden, hetgeen niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van partijen maar het kwaliteitsborgingsproces versnelt. Door een betere afstemming van het toezicht op de bouwwerkzaamheden wordt een belangrijke tijds winst behaald hetgeen ook voordelen voor de financieringskosten van de bouw heeft. Daarnaast wordt het toepassen van nieuwe technische oplossingen of materialen eerder geaccepteerd en krijgen innovatieve oplossingen hierdoor de ruimte. Wel dient voor nieuwe toepassingen altijd eerst bewezen te worden dat de kwaliteit van hetzelfde niveau als de toegestane technieken of materialen is. Eenmaal bewezen en toegepast, worden deze door de toezichthoudende partijen systematisch gedocumenteerd, openbaar toegankelijk gemaakt en uiteindelijk in de richtsnoeren verwerkt. De belangrijkste registrerende en certificerende organisatie is de LABC. Zij publiceren nieuwe toepassingen online, waardoor zowel publieke als private kwaliteitsborgers hier gebruik van kunnen maken.

NHBC

De NHBC is één van de grootste approved inspectorsorganisaties in Engeland en heeft zo'n 80% van het private toezicht in de woningnieuwbouwmkt in handen. Naast privaat bouwtoezicht biedt de NHBC waarborg- en garantieregelingen voor consumenten aan bouwers. In die hoedanigheid houdt de NHBC ieder jaar bedrijfsaudits waarin naar de financiën, de organisatiestructuur en naar projectdocumentatie van bouwbedrijven gekeken wordt. De waarborg- en garantieregelingen gaan verder dan de in Nederland gebruikelijke verzekering tegen verborgen gebreken en insolventie van de bouwer. Zo worden ook externe onvoorziene risico's zoals grondverschuivingen afgedekt. Tot twee jaar na de bouw dient de bouwer gebreken te verhelpen. Indien zich na twee jaar nog onvoorziene gebreken voordoen, vergoedt de NHBC dit. Deze vergoeding verhaalt de NHBC vervolgens op de bouwer door de premie van de betreffende bouwer te verhogen. De premies van bouwbedrijven voor deze waarborg- en garantieregelingen verschillen naar gelang de duur van het lidmaatschap en de bouwfouten die gemaakt worden. Waarborg- en garantieregelingen zijn niet wettelijk verplicht, maar worden bij de financiering van nieuwe woningen veelal door financiers vereist. Op dit moment zijn zo'n 12.000 bouwbedrijven bij de NHBC aangesloten.

Gereedmelding

Bij gemeentelijk toezicht wordt aan het einde van de bouwfase het gereedmeldingscertificaat verstrekt. Dit gebeurt alleen wanneer uit de toetsing blijkt dat het bouwwerk voldoet. Indien private kwaliteitsborgers toezicht hebben gehouden, hoeft er geen gereedmeldingscertificaat bij de gemeente aangevraagd te worden. Als uit de toetsingsmomenten tijdens de bouw gebleken is dat het bouwwerk aan wet- en regelgeving voldoet, wordt het in gebruik genomen. De private kwaliteitsborger hoeft dit alleen bij de gemeente te melden (final notice).

Toezicht op partijen

Op private kwaliteitsborgers wordt door de Construction Industry Council's Approved Inspector Register (CICAIR) toezicht gehouden. CICAIR is een private organisatie die door de overheid is aangewezen om toezicht te houden op de private kant van het kwaliteitsborgingsstelsel. Regulier toezicht op de bedrijfsvoering van private kwaliteitsborgers en op de documentatie van de projecten vindt door CICAIR iedere vijf jaar plaats. Fysieke controles op de bouwplaats zijn geen onderdeel van het toezicht. Bij inschrijving gebeurt dit na twaalf maanden en nog een keer binnen de eerste vijf jaar. Wanneer private kwaliteitsborgers hun werk tijdens de bouw niet goed uitvoeren, beschikt CICAIR over sanctionerende bevoegdheden. Deze variëren van een waarschuwing en online 'naming and shaming' tot het intrekken van de erkenning³⁷. In de praktijk heeft het laatste nog nooit plaatsgevonden. 'Naming and shaming' gebeurt in de praktijk wel. Op dit moment worden twee approved inspectors op de site van CICAIR vermeld³⁸. In de vermelding wordt duidelijk aangegeven om wie het gaat, welke regels zijn overtreden, wat de sanctie is, wanneer het vonnis is uitgesproken en of bezwaar is gemaakt. Op gemeentelijke kwaliteitsborgers wordt geen toezicht gehouden. Wel zijn gemeentelijke kwaliteitsborgers lid van de LABC. Deze organisatie houdt echter geen toezicht en heeft geen sanctionerende bevoegdheden. De concurrentie in het stelsel zorgt er echter voor dat ook gemeenten kwalitatief goed toezicht leveren. Daarbij dienen zowel publieke als private kwaliteitsborgers zich aan de gedragsregels uit de 'Building Control Performance Standards' te houden³⁹. Deze standaarden zijn door vertegenwoordigers van publieke en private kwaliteitsborgers en bouwers opgesteld en worden periodiek geanalyseerd en geactualiseerd. Het toezicht op bouwbedrijven vindt alleen plaats indien zij voor de bouw van nieuwe woningen bij een waarborg- en garantiefonds aangesloten zijn. Dit toezicht gebeurt middels bedrijfsaudits waarin de nadruk op organisatorische (interne kwaliteitsborgingsystemen) en financiële zaken ligt. De waarborg- en garantieregelingen worden veelal door approved inspectorsorganisaties als de National House Builder's Council (NHBC) aangeboden.

³⁷ Voor meer informatie over CICAIR zie: <http://cic.org.uk/services/approved-inspectors.php>.

³⁸ Current sanctions: <http://cic.org.uk/services/current-sanctions.php>.

³⁹ Building control performance standards: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336375/140722_BCPSAG_-_Building_Control_Performance_Standards_to_publish.pdf.

Erkenning en onafhankelijkheid

Private kwaliteitsborgers moeten door CICAIR worden erkend om bouwtoezicht uit te mogen voeren. Deze erkenning wordt op bedrijfsniveau verleend. Om erkend te kunnen worden, dient er voldoende kennis te zijn over (bouw)wet- en regelgeving, het constructieve ontwerp, de brandveiligheid, de bouwtechniek, het behoud van gebouwen en milieueisen⁴⁰. Iedere approved inspector moet over dezelfde kennis beschikken. Er wordt hierin niet gedifferentieerd naar gelang de gevolgklasse waarin wordt gewerkt. Van de 95 approved inspectorsbedrijven zijn slechts vier eenmanszaken. De hoge toelatingseisen van de erkenningsregeling van CICAIR lijken hierdoor vooral voor kleinere private partijen tot marktoegangsbarrières te zorgen. Engeland kent sinds 2002 competent personsregelingen. De United Kingdom Accreditation Service (UKAS) accrediteert de beroepsorganisaties die de competent persons certificeren. Op dit moment zijn er competent personsregelingen voor bijvoorbeeld elektrisch installatie-, loodgieters- en glaszetterswerk. Om een competent person te worden, moeten personen aan minimum opleidings- en ervaringseisen voldoen. De overheid stelt deze eisen vast⁴¹. Gemeentelijke kwaliteitsborgers hebben geen erkenningsregeling. Zowel private als publieke kwaliteitsborgers dienen onafhankelijk te zijn van bouwende partijen.

Aansprakelijkheid

Private kwaliteitsborgers (approved inspectors) worden door CICAIR verplicht een aansprakelijkheidsverzekering te hebben. Voor gemeentelijke kwaliteitsborgers geldt deze verplichting niet. Ook bouwers zijn niet verplicht zich hiertegen te verzekeren, wel zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het opgeleverde bouwwerk (niet de kwaliteitsborger). De aansprakelijkheid van de bouwer is in Engeland hetzelfde geregeld als in de huidige Nederlandse situatie. Zo zijn bouwers niet aansprakelijk voor gebreken die de opdrachtgever bij oplevering redelijkerwijs had kunnen zien. Het aansprakelijk stellen van bouwers blijkt in de praktijk voor de meest kwetsbare en ongeinformeerde consument, de woonconsument, een langdurig en duur proces. Door de nauwe samenwerking tussen bouwers en kwaliteitsborgers en de waarborg- en garantieregelingen komt dit echter niet heel veel voor. Waarborg- en garantieregelingen stellen consumenten in Engeland namelijk in staat om schade door verborgen gebreken te verhalen op bouwers. Tot tien jaar na oplevering wordt de schade hersteld of vergoed en worden de kosten door de waarborg- en garantieregeling op de bouwer verhaald.

Kosten

Het Engelse stelsel is het meest kosteneffectieve stelsel van de vier onderzochte landen. De kosten van het bouwtoezicht beslaan zo'n ½% van de bouwkosten. De vrije keuze voor publiek of privaat toezicht en de concurrentie die hierdoor tussen partijen bestaat, lijkt een zeer efficiënt en effectief stelsel voort te brengen. Zo leidt de scheiding van de twee systemen tot weinig dubbelwerk tijdens de bouw. Ook de toevoeging van de competent persons die hun werk zelf certificeren en hierdoor geen extern toezicht behoeven, draagt bij aan de lagere kosten van het stelsel. Hierbij is het bewaken van de kwaliteit middels een erkennings- of certificeringsregeling van belang. In het verleden is geprobeerd om met behulp van appointed persons het vierogenprincipe toe te passen. Dit leidde echter tot additionele kosten en niet tot een verkleining van de performance gap. De kosten van privaat toezicht zijn in de praktijk gemiddeld hoger dan publiek toezicht. Daarbij liggen de tarieven van gemeentelijk toezicht vast en die van privaat toezicht niet. Private kwaliteitsborgers betalen voor hun erkenning aan CICAIR. Dit bedraagt eenmalig £ 5.000 en jaarlijks £ 1.000. Tegenover de relatief lage kosten in het Engelse stelsel staat een goede bouwkwiteit die door marktprikkels en toezicht wordt gewaarborgd.

⁴⁰ Zie voor informatie over erkenningseisen CICAIR: <http://cic.org.uk/services/approval-process-new-applicants.php>.

⁴¹ Competent Person Schemes: <https://www.gov.uk/guidance/competent-person-scheme-current-schemes-and-how-schemes-are-authorised#types-of-building-work>.

Veranderingen in het stelsel

In het kielzog van de privatisering onder Thatcher, werd in 1985 begonnen met de privatisering van het bouwtoezicht. Als test werd de NHBC als eerste private kwaliteitsborger voor de woningbouw aan het gemeentelijke toezichtstelsel toegevoegd. Door het succes van de NHBC werd in 1996 besloten om meer private kwaliteitsborgers (ook in andere segmenten dan de woningbouw) in het stelsel toe te laten. Dit was de start van het duale stelsel zoals we het nu kennen.

Om de druk op vooral het publieke toezicht te verlagen, werden in 2002 de competent person schemes toegevoegd. Hiermee mogen gecertificeerde professionals toezichthouden op hun eigen werk en vindt geen extern toezicht meer plaats.

Conclusie: duaal stelsel biedt een goede verhouding tussen kwaliteit en prijs door concurrentie en marktprikkels

- *Toezicht op private kwaliteitsborgers vindt plaats vanuit een particuliere organisatie, op publieke kwaliteitsborgers vindt geen toezicht plaats.* CICAIR is door de Engelse overheid aangewezen om toezicht te houden op het private stelsel en erkent private kwaliteitsborgers (op bedrijfsniveau). CICAIR stelt niet alleen hoge opleidings- en ervaringseisen aan hun leden, ook de performance van leden wordt middels audits gecontroleerd. Daarnaast beschikt zij over sanctionerende maatregelen indien partijen niet goed functioneren. Private kwaliteitsborgers houden op hun beurt toezicht op bouwende partijen. In de woningbouw wordt dit toezicht vaak gecombineerd met het toezicht vanuit waarborg- en garantieregelingen. Bij bouwwerken met een laag risico mogen bouwende partijen zelf toezicht houden en hoeft er geen private kwaliteitsborger ingehuurd te worden. In het publieke stelsel wordt geen toezicht op gemeentelijke kwaliteitsborgers gehouden. Echter, de concurrentie tussen partijen zorgt voor prikkels die leiden tot efficiëntie, klantgerichtheid en een goede performance. Een slechte performance leidt immers tot minder klandizie en minder inkomsten. Het toezicht vanuit CICAIR en de gedragsrichtlijnen zorgen er daarnaast voor dat een hoge kwaliteitstandaard gehandhaafd wordt en een race to the bottom uitblijft.
- *In het private stelsel is de gemeentelijke rol klein, maar dient zij wel als achtervang.* Een project met private kwaliteitsborging wordt alleen bij de gemeente gemeld. Tijdens de bouw vindt er geen gemeentelijke toetsing en toezicht plaats en ook bij de gereedmelding heeft de gemeente geen rol. Echter, indien de private kwaliteitsborger terugtreedt, dient de gemeente het toezicht over te nemen. Hiermee vervult de gemeente een achtervangrol.
- *Concurrentie en weinig dubbelwerk leiden tot een gunstige prijs/kwaliteitverhouding.* Het Engelse stelsel wordt gekenmerkt door concurrentie tussen private en publieke kwaliteitsborgers. Deze concurrentie zorgt niet alleen voor een betere dienstverlening, ook de kosten blijven hierdoor beperkt. Het toelaten van competent persons op wiens werk geen toezicht gehouden wordt en de zeer beperkte rol van de gemeente zorgen er daarnaast voor dat er minder dubbelwerk plaatsvindt. Dit komt de kosteneffectiviteit van het stelsel ook ten goede.
- *Het verhalen van schade door gebreken is veel minder nodig door de klachtgerichte houding van kwaliteitsborgers en de grote rol van waarborg- en garantieregelingen.* Ook in Engeland is het voor de bouwconsument moeilijk om schade door verborgen gebreken te verhalen op bouwers. Dit is in de praktijk echter minder nodig. Door de klantgerichte houding van kwaliteitsborgers sluit het toezicht beter aan op het bouwproces en worden veel gebreken tijdens de bouw opgelost. Daarnaast zorgen de waarborg- en garantieregelingen ervoor dat de niet-professionele nieuwbouwconsument geen lange juridische procedures hoeft te doorlopen bij gebreken die zich na de oplevering voordoen.
- *De Engelse (bouw)wet- en regelgeving is functioneel vormgegeven en kent weinig technische eisen met betrekking tot het bouwtoezicht en de bouwtechniek.* In indicatieve richtsnoeren wordt uitgewerkt hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Ook door de toezichtorganisatie (CICAIR) worden geen inhoudelijke eisen aan het bouwtoezicht van private

kwaliteitsborgers gesteld. Zij dienen er zelf op toe te zien dat de bouwkwaliteit gewaarborgd wordt. Dit wordt middels jaarlijkse audits door CICAIR gecontroleerd. De kwaliteitsborgers zelf houden zowel procesmatig als inhoudelijk fysiek toezicht op bouwende partijen en hun werk. Dit toezicht wordt versterkt door hun rol als waarborg- en garantie-instelling.

- *In het Engelse systeem wordt flexibel omgegaan met afwijkingen en worden deze openbaar/online geregistreerd waardoor het bouwtoezicht eenvoudiger en efficiënter functioneert.* De klantgerichte houding van kwaliteitsborgers en de functionele inrichting van de wet- en regelgeving zorgen ervoor dat er flexibel omgegaan wordt met afwijkingen. Eenmaal goedgekeurd worden nieuwe oplossingen geregistreerd, openbaar gemaakt en opgenomen in de praktische richtsnoeren. Het hebben van een dergelijk uniform beleid/systeem maakt het voor kwaliteitsborgers eenvoudiger om toezichtwerk uit te voeren.
- *Onafhankelijkheid van bouwende partijen is alleen verplicht voor (private en publieke) kwaliteitsborgers.* Architecten, bouwers en ingenieurs hoeven niet onafhankelijk van elkaar te zijn.

2.5 Overkoepelend beeld

In het voorgaande hoofdstuk zijn de vier kwaliteitsborgingsstelsels afzonderlijk in beeld gebracht. Hieruit is op te maken dat bepaalde onderdelen overeenkomen, maar dat er ook veel verschillen zijn. Om de overeenkomsten en verschillen goed in beeld te krijgen, vat dit hoofdstuk de vier stelsels samen in een overkoepelend beeld (zie voor schematische weergave tabel 2.5)

Drie verschillende systemen

De vier landen vergelijkend, kunnen ruwweg drie verschillende kwaliteitsborgingsystemen worden onderscheiden. Dit zijn achtereenvolgens een klassiek publiek stelsel, een procesgericht stelsel en een marktgericht stelsel. Duitsland kent een meer klassiek publiek stelsel. Kenmerkend voor dit stelsel is de grote rol die gemeenten (naast private partijen) in het bouwproces hebben. De toetsing van het ontwerp tot de gereedmelding van het bouwwerk en alle werkzaamheden ertussenin behoren tot de gemeentelijke taken. Noorwegen en (in mindere mate) Ierland kennen een stelsel waarin het publieke en private toezicht meer procesgericht is. De nadruk van het bouwtoezicht ligt op het controleren van documentatie en veel minder op het controleren van de (fysieke) bouwtechniek. In Engeland is het stelsel sterk procesgericht en veel marktgerichter dan in de andere drie landen. De oorzaak hiervan ligt in de duale invulling van het stelsel en de concurrentie tussen publiek en privaat toezicht die hierdoor bestaat.

Overwegend functionele eisen in nationale wet- en regelgeving maakt afwijken eenvoudiger

De nationale (bouw)wet- en regelgeving is in alle vier de landen meer functioneel dan inhoudelijk vormgegeven. Dit geldt zowel voor de bouwtechnische regelgeving als voor de regelgeving rond het bouwtoezicht. De nadruk ligt in de vier onderzochte landen op het voorschrijven van bouwtechnische minimumeisen en wie wanneer bevoegd is bouwtoezicht uit te voeren. Op welke manier het toezicht plaatsvindt, wordt aan de publieke en private kwaliteitsborgers overgelaten. In alle vier de landen wordt de functionele regelgeving uitgewerkt in meer praktisch toepasbare en technische richtsnoeren. Hiervan mag worden afgeweken zolang aangetoond wordt dat de gekozen oplossing aan de functionele eisen voldoet. Afwijkingen van richtsnoeren worden door de (private) kwaliteitsborger getoetst. Substantiële afwijkingen moeten in Ierland en Noorwegen bij de gemeente worden gemeld. In het private Engelse stelsel hoeft dit niet en keurt de private kwaliteitsborger de afwijking goed of af. Engeland hanteert daarnaast een openbaar nationaal register waarin goedgekeurde afwijkingen worden opgenomen en vervolgens in nationale richtsnoeren worden verwerkt. In Duitsland is het afwijken van regelgeving en richtsnoeren lastiger omdat hiervoor geen uniform beleid heerst. De mate van flexibiliteit hangt hier sterk af van de individuele (private) kwaliteitsborger of gemeentelijke ambtenaar.

In alle landen is sprake van bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

Zowel Duitsland, Ierland, Noorwegen als Engeland kennen een categorie bouwwerken waarvoor wettelijk geen bouwvergunning vereist is. In alle vier de landen dienen deze bouwwerken nog wel aan de bouwregelgeving te voldoen, maar vindt hierop geen toetsing en toezicht meer plaats. Het betreft hier eenvoudige bouwwerken zonder woonfunctie, kleine verbouwingen en onderhoud van woningen.

Vereenvoudigde toetsing voor simpele bouwwerken

Naast dat een categorie bouwwerken vergunning- en bouwbesluittoetsvrij is, kennen de vier landen ook een categorie bouwwerken die wel een vergunning vereist, maar waarvoor vereenvoudigde toetsing mogelijk is. Vereenvoudigde toetsing geldt in Noorwegen voor kleine bouwwerken zonder woonfunctie en uitbouwen aan woningen. In Duitsland, Ierland en Engeland gaat dit verder en betreft dit onder meer individuele nieuwbouwwoningen. Over het algemeen betekent voor deze categorie bouwwerken dat bouwende partijen zelf toezicht mogen houden tijdens de bouw en dat bij de vergunningaanvraag minder documentatie vereist is. Hetgeen leidt tot kortere doorlooptijden en minder dubbelwerk. In Ierland en Engeland hoeft in dit geval geen private kwaliteitsborger ingeschakeld te worden. In Duitsland en Noorwegen moet dit voor bepaalde elementen nog wel. De gemeente verleent in Ierland, Noorwegen en Engeland nog steeds de vergunning, houdt steekproefsgewijs/risicogericht toezicht tijdens de bouw en verstrekt het gereedmeldingscertificaat. Daarnaast toetst de gemeente in Ierland en Noorwegen ook het ontwerp. Dit gebeurt echter niet inhoudelijk, maar procesmatig (zijn alle documenten aanwezig). In Duitsland is de gemeentelijke rol het meest gereduceerd en verleent de gemeente alleen de vergunning.

Private kwaliteitsborger is onafhankelijk in reguliere procedure

Met uitzondering van het Ierse stelsel, dient de private kwaliteitsborger in de reguliere toetsingsprocedure altijd onafhankelijk van bouwende partijen (architect, ingenieur en bouwer) te zijn. Ondanks dat de onafhankelijkheid van de private kwaliteitsborger in Ierland geen wettelijke verplichting is, is deze in de praktijk vaak toch onafhankelijk van de bouwende partijen. In Duitsland en Noorwegen geldt de verplichte onafhankelijkheid van kwaliteitsborgers ook op onderdelen van de vereenvoudigde procedure waarvoor toetsing van een kwaliteitsborger vereist is. Verder hoeven de architect, de ingenieur en de bouwer in geen van de landen onafhankelijk van elkaar te zijn.

Toetsing en toezicht tijdens het bouwproces vindt vooral plaats op specifieke elementen

In de reguliere kwaliteitsborgingsprocedure vindt toetsing en toezicht vooral plaats op brandveiligheid, constructieve veiligheid, energieprestaties en toegankelijkheid (volgt Europese regelgeving). In Noorwegen wordt onder invloed van het klimaat extra aandacht aan de luchtdichtheid, vochtbestendigheid en vochtwering in nieuwe gebouwen en natte ruimtes geschonken. In Duitsland wordt de toetsing (technisch en procesmatig) van deze elementen tijdens de ontwerp- en de bouwfase door private kwaliteitsborgers en gemeenten uitgevoerd. In Noorwegen en Ierland vindt hierop vooral toetsing door private kwaliteitsborgers plaats en houdt de gemeente daarnaast risicogericht en steekproefsgewijs toezicht. In Ierland is deze toetsing meer inhoudelijk (fysiek op het bouwwerk) en vindt in 12% tot 15% van de gevallen gemeentelijke toetsing plaats. In Noorwegen is de toetsing door private kwaliteitsborgers en gemeenten vooral procesmatig. In het private stelsel van Engeland heeft de gemeente geen rol en wordt de toetsing door private partijen uitgevoerd. Alleen op het werk van gecertificeerde vakmensen (competent persons) hoeft de private kwaliteitsborger geen toezicht te houden. Deze vakmensen worden geacht er zelf voor te zorgen dat de werkzaamheden volgens de voorschriften worden uitgevoerd en kwalitatief in orde is.

Vergunningverlening en gereedmelding is vaak een gemeentelijke rol

Bij aanvang van de bouw verleent de gemeente in Duitsland, Ierland, Noorwegen en in het Engelse publieke stelsel na controle van de documenten de bouwvergunning. Na afronding van de bouw wordt het bouwwerk door de bouwer opgeleverd en verstrekt de gemeente een gereedmeldingscertificaat indien het bouwwerk voldoet aan wet- en regelgeving. Deze bevoegdheid geeft gemeenten een laatste sanctiemoment indien het bouwwerk niet voldoet of procedures niet juist zijn toegepast. In het private Engelse stelsel heeft de gemeente geen

bevoegdheden meer in het bouwproces en verstrekt zij ook geen gereedmeldingscertificaat. In geen van onderzochte landen dient bij de oplevering en gereedmelding een 'as built'-dossier overhandigd te worden. In Ierland wordt door gemeenten wel om documentatie van het project (eventuele afwijkingen van het bouwplan) gevraagd en in een centraal digitaal systeem opgeslagen. In Engeland hebben de private kwaliteitsborgers hun eigen digitale kwaliteitsmanagementsysteem waarin allerlei documenten worden opgeslagen. Dit wordt niet door wet- en regelgeving vereist, maar komt voort uit de waarborg- en garantieregeling die sommige private kwaliteitsborgers ook hebben en de jaarlijkse audits vanuit de brancheorganisatie. In Noorwegen gebruiken private kwaliteitsborgers ook een digitaal kwaliteitsmanagementsysteem. Gemeenten voeren bij oplevering echter alleen een procedurele controle uit. In Duitsland is de gemeente nauw betrokken bij de bouw waardoor bij oplevering geen verdere documentatie vereist is.

Erkenning en toezicht op private kwaliteitsborgers vanuit centrale organisaties met sanctionerende bevoegdheden

In alle onderzochte landen is sprake van erkenningsregelingen voor private kwaliteitsborgers. Deze erkenningsregelingen zijn wettelijk vereist. In Duitsland worden private kwaliteitsborgers door de Federale bouwautoriteit benoemd en houden de bouwautoriteit en de beroepsorganisaties toezicht. In Ierland worden private kwaliteitsborgers door de beroepsorganisaties (architecten, ingenieurs en bouwopzichters) erkend en vindt vanuit deze organisaties toezicht plaats. Omdat in beide systemen in het toezicht vooral op de competenties van bevoegde personen geleund wordt, is de erkenning en het toezicht persoonsgebonden. In Noorwegen worden private kwaliteitsborgers door de centrale overheid erkend en in Engeland gebeurt dit door de brancheorganisatie (CICAIR). Deze erkenning wordt op bedrijfsniveau gegeven. Het toezicht op de private kwaliteitsborgers vindt hierdoor ook op bedrijfsniveau plaats. De toezichthoudende partijen (publiek en privaat) beschikken in alle onderzochte landen over sanctionerende bevoegdheden indien private kwaliteitsborgers niet goed functioneren. Deze variëren van een berisping en 'naming and shaming' tot het intrekken van de erkenning. In de praktijk vindt echter weinig sanctionering plaats. In Noorwegen kunnen ontwerpers en bouwers zich vrijwillig laten erkennen. In Ierland geldt dit alleen voor bouwers. Engeland kent daarnaast certificering voor vakmensen (Competent Persons Schemes). Het toezicht hierop is op individueel niveau en gebeurt vanuit beroepsorganisaties. In alle landen geldt dat aan bepaalde opleidings- en ervaringseisen moet worden voldaan en dat partijen verplicht worden om zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren. In Noorwegen en Engeland worden hier bedrijfsorganisatorische, financiële en documentatie-eisen aan toegevoegd. Alleen in Noorwegen verschillen deze eisen naar gelang de gevolgklasse waarin gewerkt wordt. In de vier onderzochte landen geldt daarnaast dat op publieke kwaliteitsborgers en hun werk geen toezicht gehouden wordt.

Verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor private kwaliteitsborgers

Door toezichthoudende partijen wordt in het merendeel van de onderzochte landen van private kwaliteitsborgers geëist dat ze een aansprakelijkheidsverzekering hebben. In Duitsland en Ierland zijn dit de beroepsorganisaties en in het Engelse private stelsel wordt dit door de brancheorganisatie verplicht. Alleen in Noorwegen is dit niet het geval. In alle landen geldt daarbij dat kwaliteitsborgers in de praktijk zelden aansprakelijk worden gesteld voor gebreken. Gemeenten zijn in alle landen vrijgesteld van aansprakelijkheid. De aannemer is aansprakelijk voor de gebreken tenzij deze aan de architect zijn toe te schrijven. Daarbij geldt in Ierland, net als in de voorgenomen Nederlandse situatie, dat de bouwer aansprakelijk is voor alle gebreken die zich na de oplevering voor doen en aan hem zijn toe te rekenen. In geen van de onderzochte landen worden aannemers (wettelijk) verplicht zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren. Alleen in Engeland worden waarborg- en garantieregelingen voor nieuwe woningen aangeboden. Hiermee is de consument onder meer verzekerd tegen verborgen gebreken en insolventie van de bouwer en beschermd tegen juridische conflicten. De waarborg- en garantieregelingen zijn niet wettelijk verplicht, maar volgen in Engeland uit eisen van financiers.

Kosten variëren tussen 1% tot <½% van de bouwkosten

De kosten van de kwaliteitsborgingsstelsels variëren in de vier onderzochte landen tussen de 1% en <½% van de bouwkosten. In Ierland en Duitsland liggen de kosten van kwaliteitsborging

relatief hoog (1% van de bouwkosten). Vooral in Duitsland en in mindere mate in Ierland lijken de strenge selectie van erkende kwaliteitsborgers, de uniforme vastgestelde tarieven, het gemeentelijk toezicht en de verschillende voorgeschreven rollen van betrokken partijen (vooral in Duitsland) de kosten op te drijven. In Duitsland staat hier een hoge bouwkwaliteit tegenover. Het Ierse stelsel is nog in ontwikkeling. De recente aanpassingen hebben volgens partijen echter wel tot een betere bouwkwaliteit geleid. Het Engelse stelsel is het meest efficiënt en kosteneffectief. Door de gezonde concurrentie tussen private en publieke kwaliteitsborgers en de scheiding van beide stelsels vindt er weinig dubbelwerk plaats, zijn beide partijen klantgericht en is de doorlooptijd beperkt. Hierdoor liggen de kosten relatief laag, maar wordt de kwaliteit wel gewaarborgd. De kosten van het Engelse stelsel liggen rond ½% van de bouwkosten. Het Noorse stelsel lijkt het goedkoopste systeem. De kosten van het stelsel zijn relatief beperkt omdat er weinig inhoudelijk toezicht plaatsvindt. Zowel gemeenten als private kwaliteitsborgers toetsen vooral procesmatig. Toch worden er in Noorwegen niet meer bouwincidenten gemeld en lijkt de kwaliteit hier niet onder te lijden.

Tabel 2.5 Karakteristieken kwaliteitsborgingsstelsels Duitsland, Ierland, Noorwegen en Engeland

	Duitsland	Ierland	Noorwegen	Engeland
Type stelsel	Klassiek publiek met private elementen	Privaat met risicogericht publiek toezicht	Publiek-privaat procesgericht	Duaal: publiek en privaat
Aard wet- en regelgeving	Functioneel met inhoudelijke richtsnoeren met een meer bindend karakter	Functioneel met indicatieve inhoudelijke richtsnoeren	Functioneel met indicatieve inhoudelijke richtsnoeren	Functioneel met indicatieve inhoudelijke richtsnoeren
Vrijstelling van bouwvergunning en toetsing	Eenvoudige bouwwerken zonder woonfunctie, kleine verbouwingen, uitbouwen en onderhoud	Eenvoudige bouwwerken zonder woonfunctie, kleine verbouwingen, uitbouwen en onderhoud	Eenvoudige bouwwerken zonder woonfunctie, kleine verbouwingen, uitbouwen en onderhoud	Eenvoudige bouwwerken zonder woonfunctie, kleine verbouwingen, uitbouwen en onderhoud
Vereenvoudigd kwaliteitsborgingsproces	Eenvoudige nieuwbouw individuele woningen (met bestemmingsplan)	Eenvoudige nieuwbouw individuele woningen en grote uitbouwen	Grote uitbouwen en bijgebouwen zonder woonfunctie	Eenvoudige bouwwerken met woonfunctie/standaard-constructies (type approval) en verbouwingen
	Erkend architect en ingenieur toetsen het ontwerp zelf en houden samen met de bouwer toezicht tijdens de bouw	Aannemer houdt zelf toezicht tijdens de bouw, geen private kwaliteitsborgers vereist	Aannemer of ontwerper houdt zelf toezicht tijdens de bouw, alleen private kwaliteitsborgers vereist voor vochtwerende en luchtdichtheidselementen	Aannemer houdt zelf toezicht tijdens de bouw, geen private kwaliteitsborger vereist
	Gemeente verleent de vergunning en ontvangt een melding bij oplevering	Gemeente toetst ontwerp procesmatig, verleent vergunning, houdt (12%-15%) risicogericht toezicht op de bouw en verstrekt het gereedmeldingscertificaat	Gemeente toetst ontwerp en de bouw steekproefsgewijs en procesmatig, verleent vergunning en verstrekt gereedmeldingscertificaat	Gemeente toetst bouw bouwtechnisch en procesmatig en verstrekt het gereedmeldingscertificaat
	Minder documentatie vereist	Geen toetsingsplan vereist	Toetsingsplan wel vereist	Minder documentatie vereist

Regulier kwaliteitsborgingsproces	Gemeente toetst ontwerp en tijdens de bouw procesmatig en bouwtechnisch, verleent vergunning en gereedmeldingscertificaat	Gemeente toetst het ontwerp procesmatig, houdt tijdens de bouw risicogericht toezicht (12% -15%) en verleent vergunning en gereedmeldingscertificaat	Gemeente toetst ontwerp en tijdens de bouw steekproefsgewijs procesmatig, verleent vergunning en gereedmeldingscertificaat	Gemeente toetst ontwerp en tijdens de bouw procesmatig en bouwtechnisch, verleent vergunning en gereedmeldingscertificaat
	Erkend architect is verplicht voor aanvraag vergunning	Toetsingsplan is vereist	Toetsingsplan is vereist	OF Private kwaliteitsborger meldt project aan en toetst ontwerp en bouw bouwtechnisch en procesmatig, geen gereedmeldingscertificaat vereist
	Private kwaliteitsborger toetst onderdelen bouwtechnisch tijdens de bouw	Private kwaliteitsborger toetst bouwtechnisch en procesmatig tijdens de bouw	Private kwaliteitsborger toetst onderdelen procesmatig tijdens de bouw	
Erkenning van en toezicht op private kwaliteitsborgers	Erkenning en toezicht op individueel niveau (architecten en ingenieurs) door beroepsorganisaties met sanctionerende bevoegdheden	Erkenning en toezicht op individueel niveau (architecten, ingenieurs en bouwopzichters) door beroepsorganisaties met sanctionerende bevoegdheden	Erkenning en toezicht op bedrijfsniveau door centrale overheid met sanctionerende bevoegdheden	Erkenning en toezicht op bedrijfsniveau door branche-organisatie met sanctionerende bevoegdheden - certificering competent persons
	Eén opleidings- en ervaringsniveau	Eén opleidings- en ervaringsniveau	Opleidings- en ervaringseis verschilt per gevolgklasse	Eén opleidings- en ervaringsniveau
Onafhankelijkheid private kwaliteitsborgers	Ja	Nee	Ja	Ja
Aansprakelijkheid private kwaliteitsborgers	Wel verplichte aansprakelijkheidsverzekering door beroepsorganisaties. In de praktijk zelden aansprakelijk gesteld.	Wel verplichte aansprakelijkheidsverzekering door beroepsorganisaties. In de praktijk zelden aansprakelijk gesteld.	Geen verplichte aansprakelijkheidsverzekering door overheid. In de praktijk zelden aansprakelijk gesteld.	Wel verplichte aansprakelijkheidsverzekering door branche-organisatie. In de praktijk zelden aansprakelijk gesteld.
Waarborg- en garantieregeling	Nee	Nog niet	Nee	Ja, alleen woningniewbouw
Kosten	1% van de bouwkosten	1% van de bouwkosten	<½% van de bouwkosten	½% van de bouwkosten

Bron: EIB

3 Het voorgenomen Nederlandse stelsel

In het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen wordt het bouwtoezicht dat gemeenten in de huidige situatie vervullen, verlegd naar onafhankelijke private kwaliteitsborgers. In dit hoofdstuk wordt het voorgenomen Nederlandse stelsel van kwaliteitsborging beschreven. Hierbij wordt dezelfde structuur aangehouden als in de beschrijving van de stelsels in Duitsland, Ierland, Noorwegen en Engeland. Bij de beschrijving van het Nederlandse stelsel wordt per onderdeel ook aangegeven hoe deze zich verhoudt tot die van de vier onderzochte landen.

3.1 Wet- en regelgeving

Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen is een wijziging van drie wetten: de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Burgerlijk Wetboek (BW). In de Woningwet zijn het stelsel voor kwaliteitsborging, de instrumenten en de toelatingsorganisatie geregeld. Door aanpassing van de Wabo is geregeld dat een aantal bouwwerken na het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen niet langer getoetst hoeft te worden aan de bouwtechnische voorschriften. De verbetering van de positie van de bouwconsument richting de bouwer is geregeld in het BW. Het Bouwbesluit valt onder de werking van de Woningwet. Het Bouwbesluit 2012 bevat technische voorschriften omtrent het bouwen van bouwwerken, de staat van bestaande bouwwerken en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Hieraan moeten alle bouwwerken minimaal voldoen. Deze voorschriften worden uitsluitend gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieueisen. Deze eisen bevatten in Nederland naast functionele eisen ook bouwtechnische voorschriften en bruikbaarheidseisen⁴². Het Bouwbesluit bevat daarnaast gelijkwaardigheidsbepalingen om innovatieve oplossingen mogelijk te maken.

Het Bouwbesluit bevat daarnaast functionele voorschriften voor het stelsel van kwaliteitsborging. Het stelsel kent kwaliteitsborgingsinstrumenten die door private aanbieders worden ontwikkeld. Deze instrumenten moeten door een publieke toelatingsorganisatie (zbo) worden erkend, waarna de aanbieder het instrument voor gebruik aan (onafhankelijke) private kwaliteitsborgers mag aanbieden. Met een ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan de in het Bouwbesluit opgenomen functionele eisen ten aanzien van de borgingsinstrumenten, de aanbieders en de gebruikers van de borgingsinstrumenten (kwaliteitsborgers). Het wetsvoorstel voorziet op dit moment alleen in eenvoudige bouwwerken die vallen onder gevolgklasse I. Het is de bedoeling om dit later uit te breiden naar de hogere gevolgklassen.

Net als in de vier andere landen zijn in Nederland de bouwtechnische voorschriften en de toetsing ervan in nationale wet- en regelgeving geregeld. Nederland wijkt wel af door het vereiste prestatieniveau en de bepalingmethoden exact te definiëren, terwijl in andere landen hiervoor beknoptere functionele eisen gelden. In landen als Engeland, Ierland en Noorwegen wordt verwezen naar richtsnoeren, waarbij toegestane voorbeelden worden gegeven van oplossingen die aan de functionele eisen voldoen. In Duitsland hebben deze praktische richtsnoeren een meer bindend karakter. Voor de gebruiker geven de voorbeelden duidelijkheid over welke oplossingen aan de regelgeving voldoen, maar bieden deze ook de ruimte voor andere (innovatieve) oplossingen. In Nederland is nog niet in richtsnoeren met toegestane voorbeelden voorzien. Wel spreekt de memorie van toelichting over een adviescommissie met mensen uit verschillende kennisgebieden die desgevraagd een oordeel kan geven of een toepassing voldoet als gelijkwaardige oplossing.

⁴² Het betreft hier o.a. eisen ten aanzien van de hoogte van ruimten en deuren, minimale afmetingen van kamers, buiten- en bergruimte, schuren in eengezinswoningen. Het was de bedoeling dat de bruikbaarheidseisen bij de invoering van de nieuwe Omgevingswet worden geschrapt, met uitzondering van de eisen over de fysieke toegankelijkheid van gebouwen voor gehandicapten. De Tweede Kamer heeft besloten om de bruikbaarheidseisen in het Bouwbesluit te laten.

Ook het toezicht op de naleving van de bouwvoorschriften is in alle landen functioneel in wet- en regelgeving vastgelegd. In geen van de andere landen wordt de wijze van toezicht zo nauwgezet omschreven als in Nederland. Wel worden in alle landen eisen ten aanzien van opleiding, kennis en ervaring gesteld aan de personen die bij het toezicht betrokken zijn. In Ierland, Noorwegen en Engeland zijn hieromtrent richtsnoeren opgesteld, waarvan wederom onderbouwd mag worden afgeweken. In Nederland worden de eisen gesteld aan bouwtoezicht door de ministeriële regeling inhoudelijk beschreven. In de ministeriële regeling worden opleidingseisen opgenomen, maar de invulling hiervan is nog niet beschreven.

3.2 Het kwaliteitsborgingsstelsel

Het wetsvoorstel onderscheidt twee typen bouwwerken. Zo is er een categorie bouwwerken die niet langer aan het Bouwbesluit hoeft te worden getoetst en is er een groep (overige) bouwwerken waarop in het beoogde kwaliteitsborgingsstelsel private kwaliteitsborgers in plaats van gemeenten toezicht gaan houden.

Vergunningvrije- en/of bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

In het wetsvoorstel wordt de categorie bouwwerken waarvoor geen toetsing aan het Bouwbesluit hoeft plaats te vinden, verruimd. In de memorie van toelichting wordt beschreven welke werken bij algemene maatregel van bestuur hiervoor worden aangewezen. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is de vrijstelling van de toets op het Bouwbesluit voor kleine bouwwerken met een beperkt risico, zoals aanbouwen, dakkapellen en verbouwingen waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet wordt aangetast. Dergelijke bouwwerken zijn aan de achterzijde van een gebouw al geheel vergunningsvrij, maar zijn aan de straatzijde wel vergunningsplichtig vanwege de gewenste toets op ruimtelijke kwaliteit. Voor deze bouwwerken moet in de nieuwe situatie aan de straatzijde nog wel een omgevingsvergunning worden aangevraagd, maar de gemeentelijke toetsing wordt beperkt tot de stedenbouwkundige, ruimtelijke orderings- en welstandsaspecten. De bouwwerken moeten nog steeds aan het Bouwbesluit voldoen, maar er wordt door de gemeente niet langer op bouwtechnische voorschriften getoetst. Dit betekent dat bij 60% van de huidige vergunningen in het voorgenomen stelsel geen wettelijke bouwtoetsing meer zal plaatsvinden, waarmee in de praktijk een belangrijk efficiencyvoordeel kan worden behaald.

Met de verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken sluit de nieuwe situatie aan bij de gangbare praktijk in de andere onderzochte landen. Ook in deze landen geldt dat dit type bouwwerken niet aan de bouwregelgeving hoeft te worden getoetst. Nederland neemt door de aanpassing niet langer een uitzonderingspositie in, waarbij bouwwerken met zeer lage risico's op grote gevolgen tegen in verhouding hoge kosten getoetst moeten worden.

Geen bouwwerken met vereenvoudigde toetsing

Het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel kent geen groep bouwwerken met vereenvoudigde toetsing waarbij het toezicht mag worden overgedragen aan één van de bouwende partijen (architect of hoofdaannemer). Alle vier de onderzochte landen kennen naast bouwbesluittoetsvrije bouwwerken ook een categorie eenvoudige bouwwerken waarin met vereenvoudigde toetsing door een bij de bouw betrokken partij kan worden volstaan. In Duitsland is dit de architect die al verplicht moet worden ingeschakeld. Wel blijft hier de Prüflingenieur of Prüfsachverständige betrokken bij het toezicht op constructieve en brandveiligheidsaspecten. In Ierland en in Noorwegen houden de bouwers toezicht. Daarbij hoeft in Ierland geen toetsingsplan ingediend te worden. In Engeland hoeven er minder documenten vooraf aan de gemeente te worden opgeleverd en zorgt de bouwer zelf voor het toezicht en het verzamelen van de hiervoor noodzakelijke bewijzen. Het voordeel van deze categorie is dat er minder dubbelwerk wordt verricht, omdat de verantwoordelijke partijen veel van de informatie zelf beschikbaar hebben en vanuit hun rol goed zicht hebben op de planning en uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Vanwege de lage risico's die met deze bouwwerken verbonden zijn, levert het vervallen van de eis van onafhankelijkheid geen grote nadelen op, terwijl op de kosten van het inschakelen van een onafhankelijke kwaliteitsborger wordt bespaard.

Actoren in het voorgenomen Nederlandse stelsel

De private kwaliteitsborger speelt in de nieuwe wetgeving een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging voor het bouwen. De kwaliteitsborger is onafhankelijk en mag geen andere relatie hebben met het bouwwerk of de bij het ontwerp of de bouw betrokken partijen. De kwaliteitsborger wordt door de eigenaar van het bouwwerk ingeschakeld. De kwaliteitsborger gebruikt een toegelaten borgingsinstrument en moet door de instrumentaanbieder erkend zijn om deze te gebruiken. Hiervoor gelden eisen ten aanzien van het bedrijf en de kwalificaties van de hierbij betrokken personen. De kwaliteitsborger moet het ontwerp toetsen en moet controleren dat de bouw ervan aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet. De kwaliteitsborger stelt hiervoor een toetsingsplan op conform de eisen van het instrument en voert dit vervolgens uit. Aan het eind levert de kwaliteitsborger een dossier aan de gemeente met een verklaring dat het bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet. Door waarborg- en garantie-instellingen worden hiernaast ook eisen gesteld aan een goede en deugdelijke uitvoering van het werk. Het ligt in de verwachting dat deze eisen ook door aanbieders in hun instrument zullen worden opgenomen. De kwaliteitsborger kan voor onderdelen van de toetsing deskundigen inschakelen.

De architect of ingenieur heeft in de Nederlandse situatie geen eigen rol in de kwaliteitsborging. Ongeacht of er een architect of een ingenieur wordt ingeschakeld zal door de kwaliteitsborger onafhankelijk moeten worden vastgesteld dat het ontwerp voldoet aan de bouwtechnische eisen. Dit betekent dat ook bij eenvoudige bouwwerken het ontwerp door een tweede partij wordt gecontroleerd. Het is mogelijk dat architecten en ingenieurs als branche een eigen instrument gaan ontwikkelen, waardoor zij als kwaliteitsborger kunnen gaan optreden. Dit kan alleen bij bouwwerken waar zij zelf geen bijdrage aan het ontwerp leveren.

De bouwer dient een bouwwerk op te leveren dat aan de geldende wet- en regelgeving voldoet en dient zich aan de procesvoorschriften te houden. Hiervoor moet hij informatie aan de kwaliteitsborger leveren over het gebruik van materialen, aanpassingen van het ontwerp en de uitvoering van het bouwwerk. Het is mogelijk dat de ministeriële regeling of het instrument voorschrijft dat bepaalde informatie door de kwaliteitsborger zelf of door een ander onafhankelijk persoon moet worden verzameld. Dit zogeheten vierogenprincipe betekent een belangrijke kostenverhoging van het toezicht omdat het dubbelwerk creëert voor de bouwer. Door gecertificeerde of erkende producten of diensten toe te passen of door een goede eigen interne kwaliteitsborgingsysteem kan de bouwer makkelijker aantonen dat deze onderdelen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit.

Bij de aanvrager van de bouwvergunning start het proces van kwaliteitsborging. Bij het aanvragen van de omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven om welk type bouwwerk het gaat, welk borgingsinstrument hierbij zal worden gebruikt en wie de kwaliteitsborging zal uitvoeren. De aanvraag gebeurt door de eigenaar of een hiervoor ingeschakelde persoon of bedrijf (architect of bouwer). Hiervoor moet gebruik worden gemaakt van een online systeem. Voor het toetsen van het bouwwerk is het niet langer nodig om gedetailleerde ontwerpen aan te leveren, omdat dit niet langer door de gemeente vooraf getoetst wordt. Toetsing van het definitieve ontwerp vindt in de nieuwe situatie door de private kwaliteitsborger gedurende het gehele bouwproces plaats.

Bij de gemeente vervalt het bouwtechnisch toezicht. De gemeente controleert naast de ruimtelijke ordenings- en welstandseisen alleen nog maar of het juiste borgingsinstrument wordt ingezet en of de kwaliteitsborger deze mag gebruiken. Pas aan het einde van de bouw ontvangt de gemeente het dossier met de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Het bouwwerk mag niet eerder in gebruik worden genomen.

De instrumentaanbieder ontwikkelt een eigen instrument dat de werkwijze van kwaliteitsborging voor een categorie bouwwerk voorschrijft en ook eisen oplegt aan de kwaliteitsborger die het instrument toepast. De instrumenthouder geeft bij de toezichthouder aan welke kwaliteitsborgers het instrument mogen gebruiken en zorgt voor het toezicht op deze kwaliteitsborgers. De instrumentaanbieder kan kwaliteitsborgers bij onvolkomenheden sanctioneren of uitsluiten.

De toelatingsorganisatie beoordeelt of een instrument voldoet aan de eisen die in de wet, het besluit en in de ministeriële regeling zijn omschreven en geeft dan toestemming voor het gebruik van het instrument. Hiernaast voert de toelatingsorganisatie ook toezicht uit op de instrumentaanbieders en doet controles op de bouwplaats om te controleren of de instrumenten tot bouwwerken leiden die aan het Bouwbesluit voldoen. De toezichthouder kan de instrumentaanbieder sanctioneren.

Kwaliteitsborgingsstelsel voor vergunningplichtige bouwwerken

Het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel moet op termijn gelden voor alle vergunningplichtige bouwwerken die niet onder de eerder genoemde vrijstelling vallen. De voorgenomen wijze van kwaliteitsborging met private kwaliteitsborgers geldt eerst alleen voor bouwwerken met een laag risico (gevolgklasse I). Nadat ervaring met dit voorgenomen stelsel is opgedaan, kan het stelsel worden ingevoerd voor de hogere gevolklassen (II en III). Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

De vergunningsaanvraag

Voor nieuwbouwactiviteiten of aanpassingen van bestaande bouwwerken moet zowel in de huidige als in de nieuwe situatie een omgevingsvergunning worden aangevraagd. De eigenaar of een door de eigenaar aangewezen persoon of bedrijf doet de aanvraag. De aanvrager moet bij de aanvraag aangeven welk kwaliteitsborgingsinstrument gehanteerd wordt en wie daarbij als erkende kwaliteitsborger optreedt. De gemeente toetst of het gekozen instrument en de kwaliteitsborger voor het bouwwerk zijn toegelaten. De gemeente blijft in het voorgenomen stelsel verantwoordelijk voor het toetsten van het bouwwerk aan welstands- en ruimtelijke eisen. De gemeente voert echter niet langer het bouwtoezicht uit op bouwwerken die onder het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel vallen. Dit betekent dat voor deze bouwwerken niet langer vooraf een gedetailleerd uitgewerkt bouwontwerp hoeft te worden ingediend. Dit zal naar verwachting een snellere doorlooptijd opleveren omdat in de nieuwe situatie, indien een ontwerp nog niet voldoet aan het Bouwbesluit, niet opnieuw de aanvraagprocedure moet worden doorlopen. Wel kan de gemeente de aanvraag nog steeds afwijzen op grond van de ruimtelijke en welstandseisen.

Verschillende instrumenten voor verschillende typen bouwwerken

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen biedt de mogelijkheid om verschillende kwaliteitsborgingsinstrumenten te ontwikkelen voor verschillende typen bouwwerken. Dit is niet alleen voor bouwwerken van uiteenlopende gevolklassen, waarvoor met het oplopen van het gevolgrisco's ook meer eisen gelden waarop getoetst moet worden. Ook voor verschillende typen bouwwerken die binnen dezelfde gevolgklasse vallen, kan er reden zijn om verschillende instrumenten met verschillende controle elementen te hanteren. Zo hoeft er bij een beperkte opbouw, aanbouw of constructieve ingreep op minder elementen te worden getoetst (bijvoorbeeld de energieprestatie) dan bij volledige nieuwbouw. Bij infrastructurele werken hoeven de eisen ten aanzien van gezondheid, energie en ventilatie niet te worden gecontroleerd. Ook kunnen er bij bedrijfsgebouwen lagere eisen worden gesteld dan bij woningbouw, omdat de constructie eenvoudiger is of omdat vanuit andere wetgeving al aanvullende controlemechanismen aanwezig zijn (Arbo, Wet Milieubeheer).

Door de mogelijkheid om verschillende instrumenten voor verschillende typen bouwwerken toe te staan wordt proportionaliteit nagestreefd. Hierdoor zijn de kosten van kwaliteitsborging in verhouding met de kosten van het bouwwerk en hoeven er niet overbodige handelingen met bijbehorende kosten te worden gemaakt.

De bouwfase

Na de vergunningverlening kan met de bouw worden gestart. Hoewel er in de praktijk bij de vergunningverlening vaak al een ontwerp beschikbaar is, hoeft dit niet eerst door de kwaliteitsborger volledig te worden getoetst aan de bouwtechnische eisen. Vaak verandert het ontwerp nog tijdens de bouw. De kwaliteitsborger moet erop toezien dat het uiteindelijke ontwerp en de uitvoering integraal voldoen aan de wettelijke eisen en eventueel ook aan aanvullende kwaliteitseisen (bijvoorbeeld goed en deugdelijk werk, zie kader over extra eisen).

De kwaliteitsborger toetst het ontwerp en de uitvoering tijdens de bouw op de in het gehanteerde instrument voorgeschreven elementen en tijdstippen. Dit is anders dan in het huidige stelsel, waarbij gemeenten steekproefsgewijs en risicogericht zelf kunnen kiezen waarop en wanneer zij controles uitvoeren. Het instrument zal ook door softwaretools worden ondersteund, zodat de kwaliteitsborger de planning kan beheersen en de noodzakelijke bewijsstukken in een digitaal dossier kan verzamelen. De kwaliteitsborger hoeft niet alle controles zelf uit te voeren. In het kader van proportionaliteit mag gebruik worden gemaakt van de eigen kwaliteitscontroles van de bouwer mits deze aantoonbaar aan de gestelde eisen voldoen. De bouwer kan hiervoor bewijsstukken indienen (foto's, kwaliteitsverklaringen, gecertificeerde materialen, producten of bouwmethoden). De kwaliteitsborger kan onderdelen van de toetsing ook uitbesteden aan gekwalificeerde deskundigen op het gebied van bijvoorbeeld bouwfysica, brandveiligheid, energiezuinigheid, ventilatie en luchtdichtheid. De rapportages ervan voegt de kwaliteitsborger vervolgens aan het dossier toe. Naar verwachting zal de kwaliteitsborger zijn werkzaamheden onder druk van de onderlinge concurrentie beter afstemmen op de planning van de bouwwerkzaamheden. Dit zal het bouwproces versnellen omdat minder gewacht hoeft te worden op de controleur. De gemeente kan de bouwwerkzaamheden stilleggen vanuit haar taak op handhaving van de omgevingsveiligheid en vanuit haar controle op de toepassing van het juiste instrument door een bevoegde kwaliteitsborger. Daarnaast houdt de gemeente de handhavingsbevoegdheid bij aanwijzingen dat niet volgens de bouwtechnische voorschriften gebouwd wordt (bijvoorbeeld door klachten van derden en kwaliteitsburgers).

Extra eisen vanuit de waarborg- en garantie-instellingen

In de huidige Nederlandse situatie wordt voor een belangrijk deel van de nieuwbouwwoningen waarborggaranties verstrekt door waarborg- en garantie-instellingen. Deze instellingen verzekeren de kosten van gebreken die pas na de oplevering van de woning naar voren komen en die de bouwer niet zelf wil of kan herstellen. Om deze kosten te beperken houdt de waarborg- en garantie-instelling toezicht op het ontwerp en de uitvoering zodat gebreken voor de oplevering al door de aannemer worden hersteld. Dit toezicht vindt bovenop het toezicht van de gemeente plaats. Er is dus sprake van dubbel toezicht. Het toezicht van de waarborg- en garantie-instelling is breder dan alleen de wettelijke bouwtechnische voorschriften. Ook wordt beoordeeld of het werk goed en deugdelijk wordt uitgevoerd. Als het werk niet goed en deugdelijk wordt uitgevoerd dan wordt dit aangemerkt als een gebrek. De bouwer biedt de waarborg- en garantieregeling aan toekomstige woningbezitters. Bij het aangaan van deze verzekering verplicht de aannemer zich om alle gebreken die zich bij oplevering of binnen tien (ernstige constructieve gebreken) of zes jaar (overige gebreken) naar voren komen te herstellen. De hoogte van de premies wordt afgestemd op het risico van een individueel bouwbedrijf. Deze hangt af van zowel de kwaliteit van de bedrijfsvoering als van de opgeleverde bouwwerken. De waarborg- en garantie-instelling zorgt bij gebreken dat het probleem door de aannemer wordt opgelost of schakelt hiervoor een andere aannemer in. De bouwconsument heeft hierdoor de waarborg dat schade door verborgen gebreken wordt gerepareerd of uitbetaald.

In Nederland is ongeveer 85% van de nieuwbouwoopwoningen met een waarborg- en garantieregeling gebouwd. Dit komt omdat het een verplichting is om in aanmerking te komen voor een Nationale Hypotheek Garantie en vaak ook door hypotheekverstrekkers als financieringseis wordt gesteld. Bij werkzaamheden aan bestaande woningen geldt dit niet. Ook voor verbouwingen is het mogelijk om een waarborg- en garantieregeling af te sluiten. Deze markt is wel veel kleiner. De waarborg- en garantieregelingen richten zich op de particuliere bouwconsument. Voor de utiliteitsbouw is het belang van een dergelijk regeling veel kleiner omdat de zakelijke professionele opdrachtgever een sterkere positie ten opzichte van de bouwer heeft.

De Nederlandse waarborg- en garantieregelingen lijken sterk op de Engelse. De NHBC is in Engeland de grootste aanbieder van deze regelingen en heeft vanuit het toezicht voor deze regelingen een eigen kwaliteitsborgingsinstrument ontwikkeld. Verwacht wordt dat in Nederland de huidige waarborginstellingen en aanverwante toetsingsinstituten ook instrumenten zullen gaan aanbieden.

Gereedmelding

Voordat het bouwwerk in gebruik mag worden genomen moet de vergunninghouder bij het gereedmelden aan de gemeente (bevoegd gezag) de verklaring van de kwaliteitsborger overleggen. Hiermee wordt verklaard dat het bouwwerk voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit. Hiernaast moet de vergunninghouder gegevens en bescheiden over het bouwwerk verstrekken die het bevoegd gezag nodig heeft om zijn wettelijke taak uit te voeren. Het gaat hierbij om gegevens ter onderbouwing van de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de energieveiligheid. De exacte benodigde informatie van dit zogeheten dossier bevoegd gezag wordt nog nader ingevuld door de ministeriële regeling. De wijze waarop de kwaliteitsborger gegevens in een dossier moet vastleggen ter onderbouwing dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, wordt aan de instrumentaanbieders overgelaten. Daarbij is er ook behoefte aan het vastleggen van informatie voor de consument. De informatie voor deze drie behoeften kan worden gebundeld in één 'as built'-dossier, maar initiatieven hiervoor worden aan de markt overgelaten.

Het Nederlandse stelsel in internationaal perspectief

De rol en werkwijze van de kwaliteitsborger

In het voorgenomen Nederlandse stelsel wordt het toezicht uitgevoerd door een door de aanvrager van de vergunning aangewezen kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger is onafhankelijk van de bouwende partijen en voert zijn toezicht uit volgens een door een borgingsinstrument voorgeschreven toetsingsplan. De aanvrager kan kiezen uit verschillende instrumenten die voor zijn categorie bouwwerk mogen worden toegepast. Doordat er meerdere aanbieders van instrumenten zijn, vindt er concurrentie plaats. Terwijl het Duitse stelsel sterk lijkt op het huidige Nederlands stelsel, waarin de gemeente met behulp van onafhankelijke deskundigen het toezicht uitvoert, komt het private deel van het Engelse stelsel het meest overeen met het voorgenomen Nederlandse stelsel. In Engeland kan men vrij kiezen tussen gemeentelijk of privaat toezicht. Bij het private toezicht heeft de gemeente geen rol. Een onafhankelijke en nationaal erkende kwaliteitsborger voert hier het toezicht op het ontwerp en de uitvoering van het bouwwerk uit en verklaart achteraf of het bouwwerk aan de voorschriften voldoet. In Engeland zijn er meerdere private kwaliteitsborgers en bestaat hiernaast concurrentie met het gemeentelijk toezicht. Dit heeft geresulteerd in een efficiëntere dienstverlening van zowel de private kwaliteitsborgers als het gemeentelijk toezicht. Nederland gaat met de toelating van instrumenten verder dan in Engeland. Het instrument schrijft gedetailleerd voor hoe de toetsing moet plaatsvinden en daarbij moeten de instrumenten aan de eisen van de toelatingsorganisatie voldoen. In Engeland krijgt een kwaliteitsborger zijn erkenning als hij aan de gestelde eisen van geschiktheid voldoet. De wijze waarop de kwaliteitsborger het toezicht moet uitvoeren, is functioneel omschreven. Wel zijn hiervoor richtsnoeren, maar daar mag de kwaliteitsborger onderbouwd van afwijken. Dit gebeurt in de praktijk in situaties waarin kostenbesparingen kunnen worden behaald door op een afwijkende wijze te onderbouwen dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

De rol van gemeenten

In het voorgenomen Nederlandse stelsel wordt de rol van de gemeente sterk ingeperkt en wordt het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving overgedragen aan private kwaliteitsborgers. In ieder van de vier onderzochte landen heeft de gemeente nog wel een rol in het toezicht. In Engeland is sprake van een duaal stelsel. De aanvrager kan kiezen tussen volledig gemeentelijk toezicht of toezicht door een private kwaliteitsborger. Bij problemen moet een private kwaliteitsborger het toezicht overdragen aan de gemeente. De gemeente voert in het private Engelse stelsel geen toezicht op de private kwaliteitsborgers uit. In Noorwegen voert de gemeente toezicht op het kwaliteitsborgingsproces, maar niet op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. De gemeente kan hier alleen ingrijpen als blijkt dat een bouwer zich niet aan de procedures houdt, het toetsingsplan niet op orde is of dat het toetsingsplan niet wordt nageleefd. In Duitsland houdt de gemeente volledige controle. In Ierland gebeurt dit steekproefsgewijs en risicogericht. In de vier onderzochte landen (met uitzondering van het Engelse private stelsel) heeft de gemeente de bevoegdheid om bouwwerkzaamheden stil te leggen. In Nederland behoudt de gemeente zijn bevoegdheid om het werk stil te leggen bij een aanwijzing dat het bouwwerk niet zal voldoen aan het Bouwbesluit, maar heeft zij niet langer de taak, maar wel de mogelijkheid om hierop te controleren.

As built-dossier

De oplevering van een 'as built'-dossier⁴³ is ook in de andere landen niet verplicht. In het Ierse stelsel wordt relevante informatie wel digitaal via een softwaretool (BCMS) voor de gemeente verzameld, maar deze informatie is niet toegankelijk voor de (toekomstige) eigenaren van het bouwwerk. In Engeland documenteren de bouwers het ontwerp en de uitvoering zowel onder publiek als privaat toezicht. De wijze waarop dit gebeurt, wordt niet wettelijk voorgeschreven en ook de dossiervorming is niet wettelijk verplicht. Private kwaliteitsborgers kunnen deze informatie op vrijwillige basis verstrekken. Omdat de informatie toch al verzameld moet worden zijn de kosten van het dossier marginaal. Door deze beschikbaar te stellen aan de (toekomstige) eigenaars kan ook op latere kosten bij verbouwingen worden bespaard.

3.3 Toezicht op de kwaliteitsborgers en instrumenten

Primair is de private instrumentaanbieder verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitsborgers die het instrument (mogen) gebruiken. Zo moet de instrumentaanbieder erop toezien dat een kwaliteitsborger geen toestemming krijgt om het instrument te gebruiken als hij failliet of in surseance van betaling verkeert. Ook moet hij erop toezien dat de kwaliteitsborger onafhankelijk is en aan de kennis- en opleidingseisen voldoet. Deze laatste genoemde eisen moeten minimaal voldoen aan de in de ministeriële regeling vastgelegde eisen. De instrumentaanbieder mag hier hogere eisen voor hanteren. Hiernaast moet de instrumentaanbieder erop toezien dat de kwaliteitsborgers werken volgens de eisen van het instrument. Als blijkt dat dit niet gebeurt, dan kan de instrumentaanbieder sancties instellen en de kwaliteitsborger zelfs (tijdelijk) schorsen voor het gebruik van het instrument. In het instrument wordt beschreven hoe de instrumentaanbieder dit in de praktijk controleert en welke sancties er gelden. In de ministeriële regeling kunnen hiernaast algemene eisen worden gesteld. Naast de instrumentaanbieder houdt de publieke toelatingsorganisatie ook toezicht op het (gebruik van het) instrument. De wijze waarop deze organisatie het toezicht uitvoert is nog niet in het besluit of in de ministeriële regeling omschreven. Volgens de memorie van toelichting mag de toezichthouder zelf de wijze bepalen waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Het is de bedoeling dat de toezichthouder ook op de bouwplaats controles uitvoert om te bepalen of het instrument leidt tot bouwwerken die voldoen aan het Bouwbesluit. Verder toetst de toelatingsorganisatie bij aanvraag tot toelating van een instrument of deze voldoet aan de in de wet of in de ministeriële regeling gestelde eisen. De toelatingsorganisatie kan de toelating van een instrument schorsen of intrekken als het instrument niet langer voldoet aan de gestelde regels, de aanbieder failliet of in surseance van betaling is of wanneer de aanbieder in strijd met de verplichtingen heeft gehandeld.

Het toezicht in Nederland kent met de toelatingsorganisatie en de instrumentaanbieders een getrapte vorm van toezicht. Geen van de andere onderzochte landen kent de tussenlaag van instrumentaanbieders. Het toezicht op de kwaliteitsborgers wordt in deze landen uitgevoerd door beroeps-/brancheorganisaties, die hiervoor een erkenningsregeling uitvoeren (Duitsland, Ierland en Engeland) of door een overheidsdienst (Noorwegen).

3.4 Erkennen en onafhankelijkheid

In het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel mogen alleen kwaliteitsborgers met toestemming voor het gebruik van een voor het bouwwerk toegelaten instrument toezicht houden. In het besluit wordt voorgeschreven dat kwaliteitsborgers geen ander persoonlijk of zakelijk belang bij de bouwwerkzaamheden mogen hebben. Voor de andere partijen in het bouwproces gelden geen onafhankelijkheidseisen vanuit het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit. De instrumentaanbieder verleent toestemming aan de kwaliteitsborgers die kunnen aantonen dat zij aan de hiervoor gestelde eisen voldoen en geeft de gegevens van deze kwaliteitsborgers door aan de toezichthouder om deze aan het register met erkende kwaliteitsborgers toe te laten voegen. Een kwaliteitsborger moet zich voor ieder instrument apart laten erkennen. De eisen gesteld aan de kwaliteitsborgers worden in de ministeriële regeling nader uitgewerkt. Dit

⁴³ Dit dossier bevat naast de gegevens voor het bevoegd gezag ook de informatie die de kwaliteitsborger tijdens het bouwproces heeft vastgelegd en andere informatie die de gebruiker later voordeel kan opleveren.

betreffen eisen ten aanzien van de opleiding, de ervaring, de wijze waarop dit actueel wordt gehouden en de administratieve organisatie. Om als kwaliteitsborger te werken komen beroepen als architecten, ingenieurs en bouwtoezichtinspecteurs met aangetoonde opleiding en ervaring in aanmerking.

Net als in de andere onderzochte landen gelden voor private kwaliteitsborgers in Nederland eisen ten aanzien van opleiding, kennis en ervaring en de eis van onafhankelijkheid. Wel wordt in andere landen de eis van onafhankelijkheid voor eenvoudige bouwwerken losgelaten en mogen de bij het ontwerp of de bouw betrokken partijen het toezicht zelf uitvoeren. Door de introductie van aparte instrumenten moet een kwaliteitsborger in Nederland zich voor ieder instrument apart laten erkennen, terwijl een kwaliteitsborger zich in de onderzochte landen slechts één keer hoeft te laten erkennen.

3.5 Aansprakelijkheid

In het voorgenomen stelsel worden geen eisen of verplichtingen gesteld rond de aansprakelijkheid van de kwaliteitsborger. In Duitsland, Ierland en Engeland worden kwaliteitsborgers door de voorschriften van de erkenningsregelingen verplicht zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren. In Nederland gelden bijzondere regels voor de bouw als het gaat om aansprakelijkheid bij gebreken. Bij de koop van een nieuwbouwwoning, -kantoor of -bedrijfsgebouw wordt geen koopovereenkomst, maar een (koop- en) aanneemovereenkomst gesloten. Voorheen was volgens het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:758, derde lid) de aannemer alleen aansprakelijk voor zogenoemde verborgen gebreken, die de opdrachtgever tijdens de oplevering redelijkerwijs niet had moeten ontdekken. De aansprakelijkheid van de aannemer was hierdoor ten opzichte van de standaard koopovereenkomst sterk ingeperkt. In de nieuwe wet is geregeld dat de aannemer na oplevering aansprakelijk blijft voor tekortkomingen die aan hem zijn toe te rekenen. Deze verruimde aansprakelijkheid versterkt de positie van de particuliere en zakelijke opdrachtgever en moet de aannemer stimuleren de gebreken zoveel mogelijk te voorkomen of te verhelpen. Dit geeft de bouwondernemer de prikkel om een goed eigen kwaliteitsborgingssysteem te hebben. Met het verruimen van de aansprakelijkheid sluit de voorgenomen Nederlandse praktijk meer aan bij de Ierse, maar wijkt deze af van de Duitse en Engelse praktijk die overeenkomt met de huidige Nederlandse situatie. Ondanks de verruiming kan de aansprakelijkheidsvraag voor de particuliere koper nog steeds juridische problemen geven. Bij nieuwbouwwoningen met een waarborg- en garantieregeling is de woonconsument verzekerd tegen verborgen gebreken. Hiermee behoedt de waarborg- en garantie-instelling de woonconsument voor het juridische geschil. In het wetsvoorstel is opgenomen dat bouwers hun opdrachtgever moeten informeren over de wijze waarop hij tegen deze risico's verzekerd is.

In alle landen is het een moeizaam proces voor een bouwconsument om bij het optreden van verborgen gebreken na oplevering de schade bij de architect of de aannemer te verhalen. In Engeland wordt de schade van gebreken bij nieuwbouwwoningen door waarborg- en garantie-instellingen afgedekt. De bouwconsument krijgt hierdoor makkelijker zijn schade gerepareerd of uitbetaald. Door de verzekeringspremie te laten afhangen van de performance van de bouwer heeft deze een goede prikkel om de verborgen gebreken zo goed mogelijk te beperken of anders zelf te verhelpen. Ook voeren deze waarborg- en garantie-instellingen zelf inspecties uit om gebreken na oplevering zo veel mogelijk te voorkomen. Deze verzekering is niet wettelijk verplicht, maar wordt door banken bij financiering als eis aan het onderpand gesteld. In Ierland zijn er op dit moment initiatieven gaande om dergelijke regelingen op te zetten. In Nederland worden deze waarborg- en garantieregelingen door banken bij de financiering van nieuwbouwwoningen verplicht gesteld. Hiernaast kent Nederland ook een waarborg- en garantieregeling voor bestaande bouwwerken.

3.6 Kosten

In de MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen⁴⁴ zijn de extra kosten van private kwaliteitsborging voor bouwwerken uit gevolgklasse I geschat op gemiddeld circa € 700 per woning. Dit is bovenop de kosten van een waarborg- en garantieregeling. In totaal bedragen de kosten van kwaliteitsborging ongeveer ¾% van een gemiddelde nieuwbouwwoning van € 200.000 (excl. btw).

De kosten in Nederland liggen hiermee onder die van het Duitse en het Ierse stelsel, maar liggen wel boven die van Engeland en Noorwegen. In Noorwegen zijn de lagere kosten te verklaren vanuit een minder inhoudelijk toezicht. In Engeland zijn de kosten laag omdat de concurrentie tussen het publieke en het private stelsel zorgt voor een efficiënte uitvoering, zowel in termen van kosten als in doorlooptijd. Zowel in Duitsland als in Ierland liggen de kwaliteitsborgingskosten hoger door de vaste tarieven en de beperking van de instroom van geschikte kwaliteitsborgers door de hoge eisen vanuit de eigen beroepsorganisaties.

3.7 Conclusies: een nieuw stelsel met aandachtspunten

- *Het Nederlandse stelsel kent in tegenstelling tot andere landen een extra tussenlaag van instrumentaanbieders. Ieder instrument moet apart door de toezichthouder worden toegelaten, waarna de instrumenthouder zelf verantwoordelijk is voor de erkenning van kwaliteitsborgers voor het gebruik van het instrument en op de juiste naleving hiervan.*
- *Het toezicht op de kwaliteitsborgers is primair een taak van de private instrumentaanbieders. Het toezicht op de instrumenten is de taak van de publieke toezichthouder. In het voorgenomen Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel heeft de private instrumentaanbieder een grote rol in het toezicht op de kwaliteitsborgers. Het toezicht op de instrumentaanbieders en de wijze waarop zij hun controle op de kwaliteitsborgers uitvoeren is een taak van de toelatingsorganisatie. De wijze waarop dit wordt uitgevoerd wordt in tegenstelling tot de praktijk in de andere landen geheel aan de toezichthouder zelf overgelaten.*
- *Met de verruiming van de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken sluit Nederland aan bij de internationale praktijk. In de vier onderzochte landen hoeft dit type bouwwerken niet op de bouwtechnische voorschriften te worden getoetst, omdat de kosten hiervan niet afwegen tegen de risico's.*
- *Nederland kent geen categorie eenvoudige bouwwerken met toezicht door één van de bouwende partijen. Er is in het voorgenomen Nederlandse stelsel geen categorie bouwwerken met lage risico's, waarvan het toezicht aan de bouwende partijen wordt overgelaten (architect, ingenieur, bouwer). Het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel richt zich in eerste instantie op bouwwerken in gevolgklasse I. Dit is een categorie, waarvoor in andere landen een vereenvoudigde kwaliteitsborgingsprocedure is ingesteld.*
- *In het voorgenomen Nederlandse stelsel heeft de gemeente geen rol meer bij het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit tijdens het bouwproces. De gemeente controleert vooraf of het juiste instrument door een hiervoor erkende kwaliteitsborger wordt gehanteerd en of bij gereedmelding de kwaliteitsborger verklaart dat het bouwwerk volgens het Bouwbesluit is uitgevoerd. Er vindt tijdens de bouw geen toezicht meer door gemeenten plaats, waarmee ook verschillen in kwaliteit van toezicht tussen gemeenten wordt voorkomen. In andere landen (met uitzondering van Engeland bij private kwaliteitsborging) houdt de gemeente nog wel toezicht tijdens de bouw.*
- *De kosten van private kwaliteitsborging worden geschat op ¾% van de kosten van een nieuwbouwwoning. Dit ligt boven het kostenniveau van Engeland, waarbij de kosten door de concurrentie tussen kwaliteitsborgers en het gemeentelijk toezicht relatief laag zijn. De*

⁴⁴ EIB, 'MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, maatschappelijke kosten en baten van de invoering van het wetsvoorstel', Amsterdam, januari 2016.

kosten in Duitsland en in Ierland liggen hoger door de verplichte inzet van veel betrokkenen en sterke barrières voor instromende kwaliteitsborgers.

- *De verruiming van de aansprakelijkheid bij verborgen gebreken voorkomt geen lange juridische trajecten.* In Duitsland en in Engeland is de aansprakelijkheid van bouwers gelijk aan die in de huidige Nederlandse situatie. Dit wil zeggen dat bouwers alleen aansprakelijk zijn voor de gebreken die de opdrachtgever bij oplevering redelijkerwijs niet had kunnen zien en aan hem zijn toe te rekenen. In Ierland geldt bij alle gebreken (zichtbare en niet-zichtbare) het algemene privaatrecht of het contractrecht. De Ierse praktijk laat verder zien dat de aanpassing in het Nederlandse stelsel niet voorkomt dat het nog steeds een moeizaam proces blijft om schade gerepareerd of vergoed te krijgen. De waarborg- en garantie-instellingen bieden de woonconsumenten net als in Engeland waarborg voor schade door gebreken. Dit systeem biedt prikkels voor de bouwverwerper om woningen zonder gebreken op te leveren en hiermee langdurige juridische trajecten te voorkomen. Dit is geen wettelijke verplichting. Banken en verzekeraars stellen dit echter vaak als voorwaarde aan de financiering van een woning. De voorgenomen informatieplicht stimuleert woonconsumenten een dergelijke waarborg ook bij verbouwingen of bij een andere financiering van de woning af te sluiten.
- *De eis van onafhankelijkheid geldt in Nederland alleen voor de kwaliteitsborgers.* Dit sluit, met uitzondering van de assigned certifier in Ierland, aan bij de praktijk bij reguliere projecten in andere landen. De kwaliteitsborger mag geen belang hebben of betrokken zijn bij activiteiten van de bij de bouw betrokken partijen.
- *Nederland kent een praktijk met gedetailleerde voorschriften.* De gedetailleerde eisen die aan een instrument gesteld worden, zullen in de ministeriële regeling worden bepaald. Ook voor de technische voorschriften in het Bouwbesluit geldt dat Nederland deze gedetailleerd voorschrijft. Andere landen hebben gekozen voor een meer functionele aanpak met meer handelingsvrijheid om aan de eisen van zowel het Bouwbesluit als het toezicht hierop te voldoen.
- *Onduidelijk is in hoeverre het voorgenomen kwaliteitsborgingsstelsel de mogelijkheid biedt om flexibel met afwijkingen om te gaan.* Dit hangt sterk af van de wijze waarop de ministeriële regeling wordt ingevuld. In andere landen wordt wel veel ruimte geboden voor afwijkende oplossingen om hoge kosten te vermijden zonder dat dit de bouwkwaliteit schaadt. Afwijkingen dienen nog steeds aan de functionele eisen in wet- en regelgeving te voldoen.

4 Conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse van de vormgeving en ervaringen van de kwaliteitsborgingsstelsels in de vier landen dienen zich een aantal conclusies en aanbevelingen voor de uitwerking van het voorgenomen Nederlandse stelsel aan. Dit hoofdstuk behandelt deze per aspect en gaat daarnaast in op een aantal andere noemenswaardige bevindingen.

Toezicht op het stelsel

- **De toezichthoudende organisatie (zbo): een professionele partij met controlerende en sanctionerende bevoegdheden.** Een belangrijk verschil tussen het voorgenomen Nederlandse stelsel en de vier onderzochte stelsels is dat het toezicht op kwaliteitsborgers niet direct vanuit de centrale toezichthouder plaatsvindt, maar via een tussenliggende laag van instrumentaanbieders gebeurt. Het toezicht op kwaliteitsborgers vindt hierdoor anders dan in de onderzochte landen getrappt plaats. Uit de Engelse praktijk van CICAIR, de Noorse bouwautoriteit en de verschillende beroepsorganisaties in Ierland en Duitsland blijkt hoe belangrijk het is dat het toezicht op kwaliteitsborgers goed gebeurt. Hierbij is het van belang dat de toezichthouder controles kan uitvoeren en in staat is om kwaliteitsborgers te sanctioneren. Uit de landenanalyses blijkt verder dat alleen al de dreiging van reputatieschade door ‘naming and shaming’ en het mogelijk verliezen van de erkenning partijen aanzet tot beter gedrag. De praktijk van Noorwegen laat zien dat het daadwerkelijk nemen van sancties tegen niet functionerende kwaliteitsborgers een belangrijk voorbeeld stelt en hiermee de prikkel geeft om kwaliteit te leveren en volgens wet- en regelgeving te werken. In het voorgenomen Nederlandse stelsel wordt het toezicht op de kwaliteitsborgers vrij sterk neergelegd bij de toezichthouder (zbo) zelf. Het is belangrijk om bij het nieuwe stelsel oog te hebben voor het risico dat de toezichthouder te hoge eisen aan de instrumenten stelt waarbij ook de kosten disproportioneel kunnen toenemen. De overheid heeft hiertoe mogelijkheden in het nieuwe stelsel en in de praktijk zal dit dan indien nodig invulling moeten krijgen.
 - *Zorg voor voldoende steekproefsgewijs toezicht op de bouwplaats, zodat instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers weten dat ze gecontroleerd kunnen worden.*
 - *Zorg bij herhaalde overtredingen dat instrumentaanbieders de kwaliteitsborger vaker toetsen.*
 - *Sanctioneer bij duidelijk nalatig gedrag de overtreder en communiceer dit publiekelijk.*
 - *Stuur bij als de zbo te hoge eisen stelt met disproportioneel effect op de kosten.*
- **Kwaliteitsborging combineren met waarborg- en garantieregelingen versterkt het toezicht en de bouwkwiteit.** Het is de verwachting dat waarborg- en garantie-instellingen in Nederland (Woningborg, SWK en BouwGarant) als kwaliteitsborgers zullen toetreden tot het voorgenomen stelsel. Uit de Engelse praktijk blijkt dat partijen die kwaliteitsborging combineren met toezicht vanuit waarborg- en garantieregelingen hogere eisen stellen. Niet alleen wordt het werk van bouwers tijdens de bouw gecontroleerd en speelt hierbij de goede en deugdelijke uitvoering een rol, ook wordt de verdere documentatie en bedrijfsvoering geaudit. Bouwers worden hierdoor scherper in de gaten gehouden en het leveren van slechte bouwkwiteit heeft financiële gevolgen (premie stijgt). Daarnaast eisen banken en verzekeraars in Engeland (net als in Nederland, NHG) waarborg- en garantieregelingen bij de financiering van een nieuwe woning. Het niet aanbieden van een dergelijke regeling is hierdoor voor veel bouwers in de woningnieuwbouw geen optie (geldt ook in Nederland). De combinatie van kwaliteitsborging en toezicht vanuit waarborg- en garantieregelingen versterkt hierdoor niet alleen het toezicht, ook het belang voor bouwers om kwaliteit te leveren wordt hiermee vergroot door de eisen van financiers en de financiële gevolgen bij falen. Een goede afstemming met het bank- en verzekeringswezen over het in de gedragscodes opnemen van een verplichte afname van een waarborg- en garantieregeling zal bouwende partijen verder aanzetten tot het leveren van kwaliteit.

- *Maak het voor kwaliteitsborgers mogelijk om het toezicht goed met waarborg- en garantieregelingen te kunnen combineren.*
- *Overleg met het bank- en verzekeringswezen over het in de gedragscodes opnemen van een verplichte afname van een waarborg- en garantieregeling bij de financiering van grote verbouwingen (voor consumenten).*

Rol van de gemeente

- **Gemeente behoudt rol in handhaving.** Net als in Duitsland, Ierland, Noorwegen en Engeland hebben de Nederlandse gemeenten het recht om de bouw stil te leggen en kunnen zij handhaven vanaf het moment van gereedmelding. In het voorgenomen Nederlandse stelsel heeft de gemeente net als in het private Engelse stelsel geen toezichtstaken meer waardoor zij nalatigheid van bouwers en kwaliteitsborgers niet zelf kan signaleren. Wel kan zij handhaven bij signalen van anderen of bij het niet voldoen aan de ruimtelijke ordeningseisen. De Ierse en Noorse stelsels laten zien dat de rol bij gereedmelding gemeenten de ultieme sanctiemogelijkheid biedt het bouwwerk niet in gebruik te laten nemen.
 - *Met de gereedmelding en de bevoegdheid tot het stilleggen van de bouw behouden de Nederlandse gemeenten een rol in de handhaving van de bouwregelgeving.*
- **Digitaal uniformeren van het aanleveren van documentatie bevordert de efficiency van het stelsel.** De Ierse toezichtspraktijk laat zien dat het invoeren van een digitaal uniform systeem (BCMS) met een gestandaardiseerde aanlevering van documentatie efficiënt werkt. Dit voorkomt dat iedere gemeente eigen eisen aan de aan te leveren informatie stelt, wat voor de kwaliteitsborgers en bouwers efficiënter werkt. In Ierland is het systeem niet openbaar toegankelijk en alleen opgezet ten behoeve van het gemeentelijk toezicht tijdens het bouwproces. In Nederland dient voor de gereedmelding bij de gemeente een verklaring van de kwaliteitsborger en een dossier bevoegd gezag ingediend te worden. Kwaliteitsborgers krijgen hier in de praktijk met verschillende gemeenten te maken, die verschillende eisen kunnen stellen aan het opleverdossier en andere documentatie. Ieder opleverdossier en verklaring dient dan aangepast te worden aan de eisen van de betreffende gemeente. Het standaardiseren en uniformiseren van de aanlevering van documentatie ten behoeve van het opleverdossier middels de invoering van een nationaal digitaal systeem kan hier een oplossing voor bieden. Ook kan hierin verder gedifferentieerd worden naar gevolgklasse en type bouwwerkzaamheden binnen gevolgklassen. Partijen zullen met een dergelijk nationaal systeem weten wat van ze verwacht wordt, waardoor de aanlevering van documentatie efficiënter verloopt. Ook ontstaat hierdoor een nationale database van projecten waarin iedereen informatie over het bouwwerk en het -proces terug kan vinden. De koppeling van een dergelijk systeem met de aanlevering van informatie voor het toezicht, zal de efficiency verder doen toenemen. Bovendien is het ontwikkelen van één systeem minder kostbaar dan wanneer gemeenten afzonderlijk dergelijke systemen opzetten. Het Rijk kan hierbij een coördinerende rol spelen.
 - *Ontwikkel in een vroeg stadium een nationaal digitaal systeem waarin de documentatie van alle projecten geregistreerd wordt, waarmee wordt voorkomen dat gemeenten afzonderlijke systemen gaan ontwikkelen.*
 - *Combineer de digitale dossiers ook met de verslaglegging van de kwaliteitsborgers en de informatie voor de woonconsumenten.*

Proces versus inhoudelijke eisen

- **Meer functionele invulling van regelgeving met indicatieve technische richtsnoeren.** In alle onderzochte landen wordt de regelgeving rond het bouwtoezicht en de bouwtechnische regelgeving anders dan in Nederland meer functioneel ingevuld. Dit houdt in dat voornamelijk voorgeschreven wordt wie toezicht dient te houden, maar vrijgelaten wordt hoe het toezicht plaatsvindt. Bouwtechnisch worden alleen minimum eisen voorgeschreven. De praktische uitwerking van de regelgeving vindt veelal plaats in

indicatieve technische richtsnoeren. Deze richtsnoeren geven inzicht in hoe invulling gegeven kan worden aan de functionele wet- en regelgeving. Dit creëert veel vrijheid en flexibiliteit voor kwaliteitsborgers in het stelsel, hetgeen doorlooptijden kan versnellen en innovatie bevordert. Deze vrijheid functioneert alleen als erkenningsregelingen de juiste opleidings- en ervaringseisen hanteren waardoor vertrouwd kan worden op de competenties van partijen. Sanctionerende bevoegdheden van toezichtsorganen zijn hier ook van belang zodat duidelijk is wat de consequenties van nalatig gedrag zijn. Voor de Nederlandse praktijk leert dit dat meer vrijheid voor instrumentaanbieders om hun instrument inhoudelijk vorm te geven en meer vrijheid voor kwaliteitsborgers om aan functionele eisen te voldoen, tot meer flexibiliteit van het stelsel zal leiden zonder dat dit de kwaliteit van het toezicht en hiermee van het bouwwerk aantast. De uitdaging voor het Nederlandse stelsel ligt hierin het vinden van de juiste balans tussen het stellen van de juiste opleidings- en ervaringseisen en sanctionerende maatregelen met behoud van de vrijheid en flexibiliteit in het stelsel.

- *Werk zoveel mogelijk met functionele eisen in regelgeving en hanteer daarbij voor de praktische uitwerking indicatieve technische richtsnoeren. Probeer hier bij de nadere invulling van de ministeriele regeling rekening mee te houden.*

Onafhankelijkheid van partijen

- **Onafhankelijkheid van private kwaliteitsborgers wordt in de toezichtspraktijk algemeen toegepast.** De onafhankelijkheidseis van private kwaliteitsborgers in het voorgenomen Nederlandse stelsel houdt in dat zij op geen enkele manier een band (niet financieel, niet bedrijfsmatig en niet persoonlijk) met bouwende partijen mogen hebben. Deze eis wordt in de reguliere toezichtspraktijk van de vier onderzochte landen teruggezien. Alleen Ierland kent geen wettelijke onafhankelijkheid van private kwaliteitsborgers. In de praktijk blijkt echter dat ook hier vaak gekozen wordt voor een onafhankelijke partij.
- *Stel onafhankelijkheidseisen aan private kwaliteitsborgers.*

Omgaan met afwijkingen

- **De indicatieve richtsnoeren en een openbaar toegankelijke registratie van afwijkingen lijken een goede basis voor een flexibele omgang met afwijkingen zonder dat dit ten koste van de bouwkwaliteit gaat.** Vooral de werking van het Engelse kwaliteitsborgingsstelsel laat zien dat door de vrijwillig te hanteren richtsnoeren en de digitale nationale registratie van nieuwe technische oplossingen meer vrijheid in het toezicht op afwijkingen gecreëerd wordt. Deze vrijheid leidt vervolgens tot een adaptief en efficiënter functionerend stelsel zonder dat de bouwkwaliteit hierdoor geschaad wordt. Bouwtechnische afwijkingen van richtsnoeren dienen nog steeds aan wet- en regelgeving te voldoen en minimaal van gelijkwaardig niveau te zijn als toegestane afwijkingen. Het aantonen hiervan wordt echter beter gefaciliteerd door de klantgerichte houding van Engelse kwaliteitsborgers (privaat en publiek) en de betere samenwerking tussen bouwende partijen en kwaliteitsborgers. De gezonde concurrentie tussen kwaliteitsborgers die het Engelse stelsel typeert, ligt hieraan ten grondslag. In het Nederlandse stelsel zou een meer functionele invulling van het besluit en de ministeriële regeling in combinatie met praktische technische richtsnoeren en een gezonde concurrentie tussen instrumentaanbieders en tussen kwaliteitsborgers, de klantgerichtheid en flexibiliteit bevorderen. Verder zou een systeem waarin toegestane afwijkingen van richtsnoeren openbaar toegankelijk geregistreerd worden en later in deze richtsnoeren verwerkt worden de efficiency van het toezicht verbeteren.
- *Ontwikkel een nationaal registratiesysteem waarin nieuwe toegestane oplossingen/afwijkingen automatisch opgenomen en algemeen toepasbaar worden. De op te richten zbo zou deze taak goed kunnen vervullen.*

Kosten van het stelsel

- **Om de kosten van het stelsel te beperken, zijn differentiatie in erkenningsregelingen naar gelang gevolgklasse en gezonde concurrentie tussen kwaliteitsborgers van belang.** Vooral

het Duitse, maar ook het Ierse en Engelse stelsel laten zien dat het niet differentiëren in opleidings- en ervaringseisen naar gelang gevolgklasse leidt tot marktbarrières en hogere kosten van het toezicht. Daarbij laat de Duitse en Ierse praktijk zien dat het beperken van de instroom van kwaliteitsborgers tot bepaalde beroepsorganisaties tot schaarste en daarmee tot hogere kosten leidt. Het Engelse systeem toont verder aan dat gezonde concurrentie tussen partijen onder eerder genoemde randvoorwaarden een kosteneffectief stelsel tot gevolg heeft. Het voorgenomen Nederlandse stelsel valt qua kosten tussen de vier kwaliteitsborgingsstelsels in. De differentiatie van instrumenten naar gelang gevolgklasse is al onderdeel van het stelsel. Het toelaten van voldoende kwaliteitsborgers en instrumentaanbieders waardoor concurrentie ontstaat, zal positief bijdragen aan de kosteneffectiviteit van het stelsel. Het is dan ook zaak dat er geen onnodige barrières bij de toelating van instrumenten worden opgeworpen.

- *Laat opleidings- en ervaringseisen van kwaliteitsborgers aansluiten bij de benodigde kwalificaties van het bouwwerk.*
- *Zorg voor concurrentie in het stelsel door geen onnodige barrières voor de toetreding van instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers op te werpen.*

Aansprakelijkheid

- **Verplichte verzekering vanuit een erkenningsregeling tegen aansprakelijkheid is gebruikelijk.** In de praktijk van drie van de vier onderzochte landen worden kwaliteitsborgers vanuit de toezichthoudende organisatie verplicht om zich tegen aansprakelijkheid te verzekeren. In de situatie waar waarborg- en garantieregelingen een belangrijke rol spelen en de consument beschermen, lijkt een aparte verplichte aansprakelijkheid voor bouwers weinig toegevoegde waarde te hebben.
- **Het aansprakelijk stellen van partijen blijkt in de praktijk niet eenvoudig, waarborg- en garantieregelingen beschermen bouwconsumenten tegen verborgen gebreken en problemen bij het verhalen van de schade ervan.** Ondanks de wettelijke aansprakelijkheid van partijen blijkt het voor de consument moeilijk om schade door verborgen gebreken te verhalen op bouwers. Uit de Engelse praktijk blijkt dat de dekking van waarborg- en garantieregelingen bij nieuwbouwwoningen de consument behoeden voor lange juridische trajecten bij gebreken. De uitbreiding van deze regelingen naar herstel- en verbouwwerkzaamheden, zoals in Nederland al in gang gezet is, lijkt dan ook een goede route om de onprofessionele bouwconsument te beschermen tegen lange juridische trajecten.
- *Stimuleer private partijen om de waarborg- en garantieregelingen uit te breiden naar herstel- en verbouwwerkzaamheden.*

Verdere aandachtspunten voor evaluatie

Naast de bovengenoemde lessen zijn er tijdens de landenbezoeken een aantal interessante punten naar voren gekomen. Deze vallen weliswaar niet direct binnen het bereik van deze studie maar hebben hier wel mee te maken en vormen belangrijke aandachtspunten voor de latere evaluatie van het stelsel.

Allereerst betreft het de invulling van het Bouwbesluit. In Nederland is sprake van uitgebreide technische voorschriften. Zo bevat het Bouwbesluit ook zogenaamde comforteisen. In de vier onderzochte landen is deze regelgeving juist meer functioneel ingevuld en worden deze middels vrijwillige toepasbare praktische richtsnoeren uitgewerkt en toegelicht. Door minder technische eisen en meer functionele eisen aan de bouwtechniek te stellen, kan de efficiency van het bouwproces verbeterd worden. Uit de praktijk van de onderzochte landen blijkt dat kwaliteitsborgers ook meer vrijheid hebben om binnen de wettelijke kaders zelf te bepalen of technische oplossingen voldoen aan wet- en regelgeving. Hierdoor verloopt het toezicht flexibeler en efficiënter, wordt innovatie bevorderd en worden doorlooptijden verkort. De kosten van het bouwen worden hierdoor ook verminderd.

- *Beperken van gedetailleerde voorschriften en bruikbaarheidseisen in het Bouwbesluit zorgt voor meer efficiency in het toezicht en biedt ruimte voor kostenbesparingen en innovatie.*

De toepassing van een benchmarkingsysteem door de Engelse waarborg- en garantie-instelling NHBC laat daarnaast zien dat het inzichtelijk maken van prestaties concurrentie bevordert en bouwers stimuleert tot het leveren van een betere bouwkwaliteit. Vooral reputatieschade door wanprestaties en de financiële gevolgen hiervan dragen hieraan bij. Het benchmarkingsysteem van de NHBC is echter niet openbaar toegankelijk. Alleen bouwers (leden van de NHBC) en de NHBC hebben toegang tot het systeem waardoor reputatie-/performance-effecten minder groot zijn dan wanneer ook potentiële opdrachtgevers hier toegang tot zouden hebben. De invoering van een openbaar toegankelijk, breed gedragen en representatief benchmarkingsysteem in Nederland zal zoals in de MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen berekend tot grote performance-effecten leiden (bij evenwichtige groei ongeveer € 9 miljard). De sector zal meer kwaliteit leveren. Daarnaast zullen er door de verbeterde transparantie selectie-effecten optreden (bij evenwichtige groei ongeveer € 5 miljard) omdat consumenten beter in staat zijn de voor hen juiste bouwer te selecteren. De NHBC zorgt voor de vulling van het benchmarkingssysteem door iedere klant van haar leden een klanttevredenheidsenquête toe te zenden. In de Nederlandse situatie zouden de kwaliteitsborgers en waarborg- en garantie-instellingen dit kunnen doen. De beoordelingen zullen hierdoor op onafhankelijke wijze tot stand komen waardoor deze representatief zullen zijn voor het geleverd werk. Daarnaast wordt het systeem op deze manier goed gevuld met beoordelingen van zowel nieuwbouw- als herstellen verbouwwerkzaamheden. Hetgeen de representativiteit van het systeem versterkt.

- *Faciliteer de invoering van een publiek toegankelijk, breed gedragen en representatief benchmarkingsysteem.*
- *Zorg ervoor dat het verspreiden van de klanttevredenheidsenquête een vast onderdeel wordt van de activiteiten van waarborg- en garantie-instellingen en kwaliteitsborgers bij oplevering van het bouwwerk.*

In alle vier de onderzochte landen is er naast een categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerkzaamheden ook een categorie waarvoor vereenvoudigde toetsing geldt. Hierbij houden bouwende partijen vooral zelf toezicht tijdens de bouw en is vaak minder documentatie vereist. Hierop aansluitend zouden in de Nederlandse situatie instrumenten ontwikkeld kunnen worden die architecten en/of bouwers de mogelijkheid geven om bij bouwwerkzaamheden met een laag risico zelf toezicht te houden. Dit kan de kosten van het toezicht beperken zonder dat hierdoor grote risico's gelopen worden.

- *Maak toezicht door bouwende partijen bij eenvoudige bouwwerken met een laag risico mogelijk.*

Tot slot viel bij de bestudering van de kwaliteitsborgingsstelsels van Duitsland, Ierland, Noorwegen en Engeland op dat geen van de landen werkt met instrumentaanbieders. In alle landen wordt voorgeschreven dat op cruciale onderdelen van de bouw (brand- en constructieve veiligheid, toegankelijkheid etc.) door kwaliteitsborgers toezicht moet worden gehouden. Noorwegen en Ierland voegen hier het verplichte gebruik van een toetsingsplan aan toe. Echter, de invulling van de toetsing door kwaliteitsborgers wordt in geen van de landen voorgeschreven. Hier wordt vertrouwd op de kennis en kunde van erkende kwaliteitsborgers en wordt vanuit de toelatingsorganisatie toezicht gehouden op het functioneren van deze kwaliteitsborgers. Voor het voorgenomen publiek-private Nederlandse stelsel lijkt de extra schakel van instrumentaanbieders en het voorschrijven van instrumenten dan ook niet noodzakelijk. Naar buitenlands voorbeeld zou de zbo de kwaliteitsborgers in plaats van de instrumentaanbieders kunnen erkennen. Hiermee worden dubbele controles door de zbo en de instrumentaanbieders bij hetzelfde bouwproject tegengegaan. Daarnaast zou meer vertrouwd kunnen worden op de competenties van erkende kwaliteitsborgers. Het gedetailleerd voorschrijven van instrumenten is in dat geval niet noodzakelijk.

- *Bekijk voor de evaluatie of de extra laag van instrumentaanbieders en instrumenten belemmeringen oplevert die met aanpassing van het stelsel kunnen worden beperkt.*

Bijlage A: Kencijfers bouwkolom in vijf Europese landen

Tabel A.1 Kencijfers bouwkolom

	Duitsland	Ierland	Noorwegen	Engeland	Nederland
<i>Aandeel bruto toegevoegde waarde (2014)</i>					
Bouwmaterialenindustrie, %	6	5	4	3	4
Ontwerpers, adviseurs, %	22	27	27	21	23
Uitvoerende bouw, %	72	68	69	76	73
Totaal in %	100	100	100	100	100
Totaal in miljoen €	175.000	8.000	27.000	165.000**	38.000
<i>Aandeel aantal bedrijven in bedrijfskolom (2014)</i>					
Bouwmaterialenindustrie, %	8	2	1	1	0,2
Ontwerpers, adviseurs, %	25	14	18	23	20
Uitvoerende bouw, %	67	84	81	76	80
Totaal in %	100	100	100	100	100
Totaal in aantallen	580.000	57.000	71.000	415.000	190.000
<i>Aandeel aantal uitvoerende bedrijven* naar grootte aantal werkzame personen</i>					
	2013	3 ^e kwartaal 2015	4 ^e kwartaal 2015	3 ^e kwartaal 2015	4 ^e kwartaal 2015
Klein (0-10/20)	96	99	97	98	99
Midden (10/20-100/250)	4	1	3	2	1
Groot (> 100/250)	0,1	<0,1	0,3	0,3	0,2
Totaal in %	100	100	100	100	100
Totaal in aantallen	390.000	47.000	58.000	273.000	150.000

*Uitvoerende bouw

** Euro-Pondconversie 31-12-2014: 0,77683

Bron: DeStatis, CSO, Statistics Norway, ONS, CBS

Bijlage B: Geïnterviewde organisaties

Duitsland

- Architektenkammer Nordrhein-Westfalen
- Bundesvereinigung der Prüfingenieure für Bautechnik e.V. (BVPI)
- Kondor Wessels
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Engeland

- Association of Consultant Approved Inspectors (ACAI)
- Barratt Homes
- Department for Communities and Local Government (DCLG)
- Lendlease
- Local Authority Building Control (LABC)
- London Borough of Southwark (Building Control)
- National House Builders Council (NHBC)

Ierland

- Department of Housing, Planning, Community and Local Government
- Dublin City Council
- Irish Building Control Institute (IBCI)
- Local Government Management Agency (LGMA)
- The Royal Institute of Architects of Ireland (RIAI)

Noorwegen

- Arkitektbedriftene
- Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)
- Holte
- Oslo City Council
- Veidekke