OTB – Onderzoek voor
de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde

QuickScan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen

Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië

Frits Meijer
Henk Visscher
April 2016

TU Delft Delft University of Technology
Challenge the future

QuickScan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen
Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Wonen en Bouwen
t.a.v. Jos Verlinden
Bouwkwaliteit

(070) 4267191
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.riiksoverheid.nl

Auteur:
Frits Meijer
Henk Visscher

April 2016

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Tel. +31 (015) 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
http://www.otb.bk.tudelft.nl

© Copyright 2016 by OTB Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology.
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written acknowledgement.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag 1
1.3 Opbouw van de rapportage 2

2. DUITSLAND (Noordrijn Westfalen) 5
2.1 Inleiding 5
2.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 6
2.3 Kwaliteitsborging bij een vergunningplichtige procedure 6
2.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 8
2.4.1 Aanvrager, architect en ingenieur 8
2.4.2 Gemeente 9
2.4.3 Hoofdopzichter 10
2.4.4 Bouwer 10
2.4.5 Erkend deskundige 10
2.5 Samenvatting 11

3. ENGELAND & WALES 13
3.1 Inleiding 13
3.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 14
3.3 Kwaliteitsborging bij een full plan procedure 14
3.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 16
3.4.1 Publieke kwaliteitsborger 17
3.4.2 Private kwaliteitsborger 17
3.4.3 Prestatie afspraken tussen de private en publieke kwaliteitsborgers 18
3.4.4 Bouwer en competent person 19
3.5 Samenvatting 20

4. FRANKRIJK 23
4.1 Inleiding 23
4.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 24
4.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure 25
4.3.1 Eenvoudige bouwwerken 25
4.3.2 Complexe bouwwerken 25
4.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 26
4.4.1 Publieke kwaliteitsborger 27
4.4.2 Private kwaliteitsborger 28
4.5 Samenvatting 30

5. IERLAND 31
5.1 Inleiding 31
5.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 32
5.3 Kwaliteitsborging bij een vergunningplichtige procedure 33
5.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 34
5.4.1 Aanvrager 34
5.4.2 Gemeente 34
5.4.3 Private kwaliteitsborger 35
5.4.4 Bouwer 36
5.5 Samenvatting 36

6. NOORWEGEN 39
6.1 Inleiding 39
6.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 40
6.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure 41
6.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 43
6.4.1 Erkenningsregeling bouwondernemingen 43
6.4.2 Aanvrager 43
6.4.3 Gemeente 44
6.4.4 De erkende ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder 45
6.5 Samenvatting 47

7. ZWEDEN 49
7.1 Inleiding 49
7.2 Indeling in bouwwerkcategorieën 49
7.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure 51
7.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen 52
7.4.1 Gemeente 52
7.4.2 Private toezichthouder 53
7.4.3 Bouwer 54
7.5 Samenvatting 55

8. AUSTRALIË (New South Wales) 57
8.1 Inleiding 57
8.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën 58
8.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure 59
8.4 Verantwoordelijkheden en taken en eisen aan partijen 61
8.4.1 Aanvrager 61
8.4.2 Eigenaar-bouwer 61
8.4.3 Publieke (gemeente) en private kwaliteitsborger 63
8.4.4 Geaccrediteerde certifier 63
8.5 Kanttekeningen bij het regelgeving- en certificeringssysteem 65
8.6 Samenvatting 66

9. SAMENVATTING 69
9.1 Inleiding 69
9.2 Het beoogde Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel 69
9.3 Vergelijking van de stelsels 71
9.3.1 Bouwwerken zonder verplichte kwaliteitsborging 71
9.3.2 Focus van de kwaliteitsborging 72
9.3.3 Rol van de gemeente 73
9.3.4 Eisen aan en toezicht op de private kwaliteitsborgers 74
9.3.5 Eisen aan het kwaliteitsborgingproces 76
9.3.6 Rol en verantwoordelijkheid van bouwers 76
9.3.7 Positie van de consument 77
9.4 Slotbeschouwing 78

1. INLEIDING

1.1 Inleiding

Het Nederlandse stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt drastisch gewijzigd. De technische toets aan de Bouwbesluiteisen (of de opvolger daarvan) zal in het voorgestelde stelsel door private partijen worden uitgevoerd. Gemeenten toetsen bouwwerken nog wel aan de planologische (en welstand) eisen en verstrekken de vergunning voor het bouwwerk. Een toelatingsorganisatie die de status van ZBO krijgt (Zelfstandig Bestuursorgaan), gaat de door de markt ontwikkelde kwaliteitsborgingsinstrumenten beoordelen. Na goedkeuring worden de toegelaten kwaliteitsborgingsinstrumenten geregistreerd in een openbaar register. De toelatingsorganisatie kan de toelating van een instrument intrekken wanneer het instrument niet goed blijkt te functioneren. Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen is nagenoeg gereed en zal naar verwachting in het voorjaar 2016 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens de doelstelling en onderzoeksvraag (paragraaf 1.2) en de opbouw van het rapport (paragraaf 1.3) aan de orde.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de manieren waarop de systemen voor kwaliteitsborging in enkele andere landen zijn vormgegeven. Het onderzoek is inventariserend en zeker niet uitputtend. In het onderzoek ligt de nadruk op de taken en verantwoordelijkheden van private partijen in de stelsels. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil met dit project inzicht krijgen in de mogelijkheden hoe een stelsel voor kwaliteitsborging verder kan worden ingericht. Vragen hierbij zijn bijvoorbeeld: wat zijn de precieze taken en verantwoordelijkheden van de private en publieke partijen in de stelsels? Hoe is de aansprakelijkheid van de private partijen geregeld? Wat is de rol van verzekeringen? Het gaat in dit project kortom primair om de uitvoeringaspecten van de stelsels.

De volgende onderzoeksvraag staat in het project centraal:
Wat zijn de kenmerken van het bouwtoezichtsysteem in Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk, Ierland, Zweden, Noorwegen en Australië en hoe is de inbreng en erkenning van private partijen in het systeem geregeld?

Bij de landenkeuze hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. Het moet in de eerste plaats gaan om landen die voor wat betreft hun wettelijk kader en bestuursmodel vergelijkbaar zijn met Nederland. Verder moeten het landen zijn waar de kosten- en prijsniveaus niet al te veel uit de pas lopen met die in Nederland. Daarnaast is ook rekening gehouden met landen die met enige regelmaat terugkeren in de politieke en maatschappelijke discussie als een mogelijk alternatief voor het Nederlandse stelsel. Dit heeft geleid tot een keuze voor de volgende zeven landen: Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Frankrijk, Engeland & Wales, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië.

We hebben in alle zeven landen het kwaliteitsborgingstelsel in grote lijnen op dezelfde manier beschreven. De focus heeft daarbij gelegen op de wijze waarop de technische toets, de inspectie bij de uitvoering en de eventuele opleveringstoets plaatsvindt. In alle landen is de controle van bouwplannen aan de planologische (en welstands-) eisen een overheidszaak.
De landenhoofdstukken zijn gestructureerd aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Onderscheid in bouwwerkcategorieën (vergunningvrij en vergunningplichtig) om een indicatie te geven welke bouwwerken binnen en buiten het kwaliteitsborgingstelsels vallen.
- Kwaliteitsborging van (de technische kwaliteit) van vergunningplichtige bouwwerken. Het gaat daarbij om de indeling van het proces, de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen binnen het proces en de eisen die worden gesteld aan de toetsing en toezicht activiteiten.
- Eisen aan private en publieke partijen. Hier staat in feite de vraag centraal hoe de kwaliteit van de kwaliteitsborgers wordt bewaakt, waarbij nadruk ligt op de eisen aan de private borgers. Te denken valt dan aan eisen aan opleidingen, praktijkervaring, aansprakelijkheid en verzekeringen, die al dan niet worden geïmplementeerd via erkennings- en certificeringsregelingen

In het slothoofdstuk worden vervolgens de kwaliteitsborgingstelsels in de landen samengevat en beschouwd aan de hand van de volgende thema's:

- Bouwwerken zonder verplichte kwaliteitsborging.
- Focus van de kwaliteitsborging (van aanvraag tot oplevering).
- Rol van de gemeente.
- Eisen aan en toezicht op de private kwaliteitsborgers.
- Eisen aan het kwaliteitsborgingproces.
- Rol en verantwoordelijkheid van de bouwers.
- Positie van de consument.

Voor elk land wordt het kwaliteitsborgingstelsel schematisch weergegeven in een afbeelding. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de bouwfasen (van aanvraag tot oplevering) en anderzijds de bouwwerkcategorieën die het land onderscheidt (van vergunningvrij tot vergunningplichtig). Tevens geven we voor elk land een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen de kwaliteitsborgingprocedure over de verschillende bouwfasen.

Zoals aangegeven is dit onderzoek inventariserend van aard. De analyses zijn niet gebaseerd op bezoeken en interviews ter plaatse. Het rapport doet verslag van wat we nu weten op basis van een bureaustudie. De belangrijkste wet- en regelgeving is bestudeerd en inzichten uit andere relevante bronnen die we via het Internet hebben aangeboord, zijn in deze rapportage verwerkt. Dat betekent dat we niet voor elk land de verschillende vragen in gelijke mate hebben kunnen beantwoorden.

1.3 Opbouw van de rapportage

De hoofdstukken 2 tot en met 8 staan in het teken van de landenbeschrijving. De Europese landen zijn in alfabetische volgorde gerangschikt. We beginnen in hoofdstuk 2 met Duitsland (NRW), waarna achtereenvolgens Engeland & Wales (hoofdstuk 3), Frankrijk (hoofdstuk 4), Ierland (hoofdstuk 5), Noorwegen (hoofdstuk 6) en Zweden (hoofdstuk 7) volgen. Australië (NSW) sluit de rij in hoofdstuk 8. De opbouw per hoofdstuk is ruwweg dezelfde. Er wordt allereerst een korte schets gegeven van de belangrijkste kenmerken van het kwaliteitsborgingsstelsel in het desbetreffende land. Vervolgens word het systeem beschreven aan de hand van de gehanteerde indeling in bouwwerkcategorieën en de kwaliteitsborgingsprocedures die daarvoor in het leven zijn geroepen. Daarna volgt er een paragraaf over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en de eventuele eisen die daaraan worden gesteld. Elk hoofdstuk eindigt met een korte concluderende paragraaf.

Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 9 waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat.

2. DUITSLAND (Noordrijn Westfalen)

2.1 Inleiding[1]

Op het federale Duitse niveau zijn de technische kwaliteitseisen vastgelegd in een Model 'Bouwbesluit' (*Musterbauordnung* – 2008). Dit federale model geeft het raamwerk waarbinnen de verschillende deelstaten hun eigen bouwwetten opstellen. Alle 16 deelstaten (*Länder*) hebben een eigen Bouwverordening (*Bauordnung*) die over het algemeen zeer nauw aansluit bij het landelijke raamwerk. De bouwverordeningen van de deelstaten bevatten onder meer minimum eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. Ook geven ze aan welke bouwvergunningprocedures er moeten worden doorlopen.

Het Duitse Instituut voor Bouwtechniek (*Deutsches Institut für Bautechnik DIBt*) regelt op nationaal niveau allerlei zaken rond de thema's bouwtechniek en bouwregels. Het DIBt bewaakt in die zin ook de uniformiteit van de regels in het land. Het instituut is onder meer verantwoordelijk voor de goedkeuring en certificatie van bouwmaterialen, bouwdelen en bouwconstructies.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de situatie in Noordrijn Westfalen (NRW). In deze deelstaat bepaalt het ministerie van Bouwen, Wonen, Stadsontwikkeling en Verkeer de bouwregels en houdt in formele zin toezicht op de uitvoering ervan. Volgens de *Bauordnung* is het feitelijke toezicht een taak van de bestuurlijke en ambtelijk verantwoordelijk leidinggevende in de verschillende gemeenten. Daarnaast houden de architecten- en ingenieursorganisaties van de deelstaten toezicht op hun leden die actief zijn als beroepsprofessional en in sommige gevallen als door de staat erkend deskundige.

De formele verantwoordelijkheid voor het handhaven van de bouwregels ligt bij de gemeente. In het Duitse stelsel spelen bij hun beroepsorganisaties aangesloten architecten en ingenieurs een belangrijke rol binnen het kwaliteitsborgingstelsel. Zij moeten in de meeste gevallen de vergunningaanvraag indienen en een belangrijk deel van de plantoetsing voor hun rekening nemen. Daarnaast moeten er – afhankelijk van het bouwwerk en het toetsingsonderwerp – erkende onafhankelijke deskundigen (*Prüfsachverständige*) worden ingeschakeld bij de planbeoordeling en de inspectie tijdens de bouw. Dit gebeurt of in opdracht van de aanvrager of de gemeente. Het staat gemeenten vrij om taken te delegeren aan een erkend deskundige. Daarvoor zijn verder geen richtlijnen of verplichtingen vastgesteld. De gemeente is binnen dit publiek-private stelsel verantwoordelijk voor de vergunning verstrekking (van bouwvergunning tot gereedmeldingscertificaat).

1 De belangrijkste bronnen die zijn gebruikt:
- Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung - (BauO NRW, Stand vom 31.12.2015)
- Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrufVO, Stand vom 11.2.2015)
- Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SVVO, Stand vom 2.6.2015).

Te vinden op de website van het Landesrecht Nordrhein-Westfalen: www.recht.nwr.de.

2.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

Wat de categorisering in bouwwerken betreft, maakt Duitsland (NWR) onderscheid tussen:

- Vergunningvrije bouwwerken.
- Vergunningplichtige bouwwerken.

De indeling in deze categorieën bouwwerken is gebaseerd op een combinatie van de omvang en functie van het gebouw en de gevolgen die kunnen optreden wanneer het gebouw instort of in brand raakt. Ongeacht de categorie-indeling moeten alle bouwwerken (ook de vergunningvrije) voldoen aan de wettelijk vastgelegde technische kwaliteitseisen. Deze eis geldt overigens in alle landen die in dit project zijn bekeken.

Vergunningvrije bouwwerken

De *Bauordnung* bevat een lijst met ongeveer 100 bouw- en installatiewerkzaamheden die zijn vrijgesteld van de vergunningprocedure. Het gaat daarbij onder andere om de uitvoering van reguliere onderhoudswerkzaamheden, de vervanging van de installaties in woningen en kleine bouwactiviteiten zoals antennes, hekken, en omheiningen. Ook op de lijst staan de bouw van kleine gebouwen (tot een bruto inhoud van 30 m^3) zonder bewoonbare kamers, toiletten of open haarden en weekend- en zomerhuisjes.

Vrijstellingsprocedure:
Er is ook om vrijstellingsprocedure mogelijk voor woningen met een beperkte hoogte (eengezins- of maximaal tweelaagse woningen) binnen een vastgesteld bestemmingsplan. Dit is het geval wanneer het bouwplan past binnen de voorschriften en bepalingen van het bestemmingsplan en er geen andere tegenstrijdigheden met de bouwvoorschriften zijn. De aanvrager moet nog wel zijn bouwvoornemen melden bij de gemeente door een voorlopige bouwaanvraag in te dienen. Bij die voorlopige aanvraag moet de architect een verklaring toevoegen dat het plan voldoet aan de brandveiligheidseisen. Verder moeten er documenten worden overlegd dat het bouwplan voldoet aan de eisen die gelden voor geluids- en warmte-isolatie en de constructieve veiligheid. Deze documenten moeten zijn opgesteld door een door de overheid erkend deskundige. Als het gemeentelijk BWT vervolgens niet binnen een maand aangeeft dat een vereenvoudigde procedure noodzakelijk is, kan de aanvrager ervan uitgaan dat goedkeuring is verleend. Op de keper beschouwd is de regeldruk van deze vrijstellingsprocedure niet veel lichter dan die bij een vereenvoudigde procedure. Bij de aanvraag moet een erkend architect zijn betrokken en het plan moet bekeken zijn door een door de overheid erkend deskundige. Voor een nadere uitleg van de rol van de architect/ingenieur en de erkende onafhankelijke deskundige wordt verwezen naar de paragrafen die hierna komen.

Vergunningplichtige bouwwerken

Alle andere bouwwerken zijn in beginsel vergunningplichtig, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen eenvoudige en meer complexe bouwwerken. Tot de eenvoudige bouwwerken worden lage tot middelhoge woningen en, afhankelijk van de oppervlakte, agrarische gebouwen of andere niet-bewoonbare gebouwen van één verdieping gerekend. Alle andere bouwwerken (zoals hoogbouw en aldus de bouwregelgeving 'fysieke structuren' hoger dan 30 meter, restaurants met meer dan 40 plaatsen en schoolgebouwen) moeten de reguliere procedure doorlopen.

2.3 Kwaliteitsborging bij een vergunningplichtige procedure

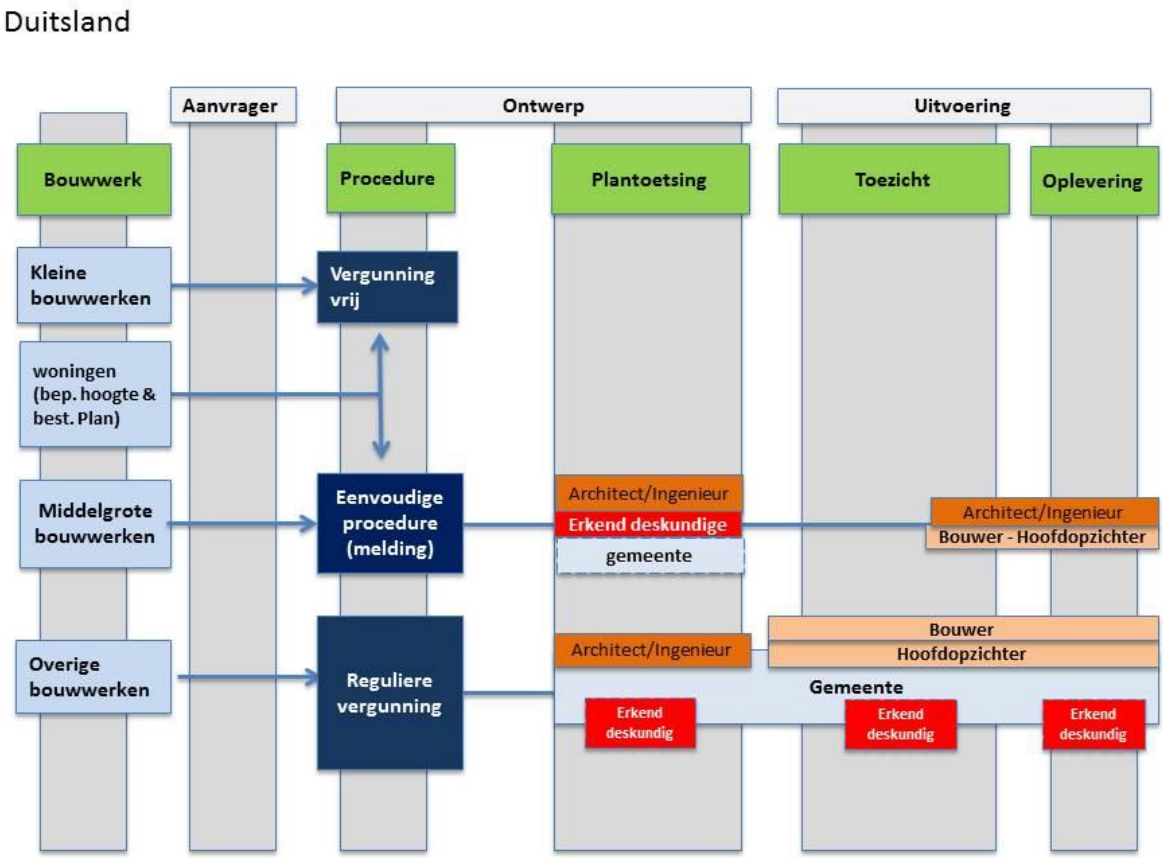
Bij de procedure voor vergunningplichtige bouwwerken wordt er een onderscheidt gemaakt tussen een eenvoudige en een reguliere procedure.

Eenvoudige procedure

Naast de fysieke eis aan het bouwplan (het mag geen complex bouwwerk zijn), moet er een erkende architect of ingenieur worden ingeschakeld om voor de eenvoudige procedure in aanmerking te komen. In de eenvoudige procedure voert het lokale bouwtoezicht géén plantoets uit als de bij het plan betrokken (geregistreerde) architect verklaart dat het plan aan de eisen voldoet. Het constructief ontwerp moet zijn opgesteld door een geregistreerd ingenieur en zijn ontwerp moet weer getoetst

zijn door een door de staat erkend deskundige. De betrokken architect of ingenieur is eveneens verantwoordelijk voor de verklaring dat het plan voldoet aan de eisen voor geluids- en warmte-isolatie. De gemeente verstrekt de vergunning. Het gebouw mag pas in gebruik worden genomen wanneer de bouwer en betrokken architect aan de aanvrager aangeeft dat het bouwwerk gereed is. De gemeente speelt hierbij geen formele rol en verstrekt geen gereedmeldingscertificaat.

Afbeelding 2.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Duitsland (NRW)



Reguliere procedure

De meer complexe bouwwerken volgen de reguliere kwaliteitsborgingprocedure. Het ontwerp moet zijn ontwikkeld door een gekwalificeerd ontwerper (een erkend architect, interieurarchitect of ingenieur). Na indiening toetst de gemeente het plan aan alle relevante eisen. De gemeente schakelt een door de staat erkend deskundige (*Prüfsachverständige*) in voor de toets aan specifieke constructieve en brandveiligheidseisen. De bouw mag pas starten als de gemeente de vergunning heeft verstrekt. Voor de uitvoering van het project moet de aanvrager een bouwer en hoofdopzichter (*Bauleiter*) inhuren. Deze 'figuur' van de hoofdopzichter wordt nadrukkelijk benoemd in de regelgeving. Deze hoofdopzichter (*Bauleiter*) moet ervoor zorgen dat de bouwwerkzaamheden in overeenstemming met de bouwregelgeving en andere wettelijke vereisten worden uitgevoerd. Tijdens de bouw wordt het toezicht uitgeoefend door het lokale BWT, een *Prüfsachverständige,* de hoofdopzichter en de bouwer. Zodra het casco gereed is, moet dit worden gemeld aan het lokale BWT. Het BWT controleert (of besteedt dit uit aan een extern deskundige) de constructie en als het bouwwerk voldoet aan de eisen wordt er een certificaat verleend (*Rohbauabnahmeschein*). Wanneer de bouw is afgerond verricht de gemeente (of de erkend deskundige) een eindinspectie en verstrekt - bij akkoord - een gereedmeldingscertificaat.

2.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (gemeente, eigenaar of opdrachtgever, architect of ontwerper, adviseur (bouwfysica, constructies), bouwbedrijf, onafhankelijk erkend deskundige) zijn - in hoofdlijnen - in de *Bauordnung* te vinden. Het uitgangspunt van de *Bauordnung* is dat bij het bouwen, renoveren, onderhouden, veranderen van het gebruik of slopen van bouwwerken de opdrachtgever/aanvrager en alle andere betrokken partijen, ervoor verantwoordelijk zijn dat aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan. Een dergelijke zinsnede vinden we in de regelgevingsdocumenten van de meeste andere landen terug. Als er uiteindelijk blijkt dat een gebouw niet aan de kwaliteitseisen voldoet, spreekt de regelgever/handhaver in de allereerste plaats de **eigenaar/aanvrager** daarop aan. Het kwaliteitsborgingstelsel is er juist op gericht de kans dat dit gebeurt zo klein mogelijk te maken. Niet alleen door toetsing en toezicht verplicht te stellen, maar ook door in (eventueel in flankerende regelgeving) eisen te stellen aan de verschillende partijen die een rol spelen in het kwaliteitsborgingsproces. Daarbij gaat het niet alleen om eisen aan de vaardigheden en kwalificaties (opleiding en ervaring). Er worden ook eisen gesteld aan aansprakelijkheden en verzekeringen om de gevolgen voor de aanvrager (in situaties waar het mis gaat) zo beperkt mogelijk te houden.
In deze paragraaf ligt de nadruk op de eisen waaraan de verschillende partijen moeten voldoen om hun taken te kunnen uitvoeren in het kwaliteitsborgingsproces. In tabel 2.1 worden deze taken en verantwoordelijkheden samengevat.

2.4.1 Aanvrager, architect en ingenieur

De **opdrachtgever/aanvrager** (*Bauherr*) moet bij de voorbereiding en uitvoering van zijn bouwplan, een architect of ingenieur, een bouwer en hoofdopzichter/bouwcoördinator (*Bauleiter*) inschakelen. Bij werk dat door de aanvrager zelf uitgevoerd wordt, is het inschakelen van een bouwer vanzelfsprekend ook niet verplicht. Wanneer de aanvrager in gebreke blijft, kan het gemeentelijke BWT een door de overheid erkend deskundige opdracht geven de taken uit te voeren. Voor het begin van de bouw moet de aanvrager aan het gemeentelijk BWT doorgeven wie de bouwer en hoofdopzichter (en zijn eventuele vervanger) zijn.

Bij de aanvraag van een reguliere vergunning moet een erkend architect of ingenieur zijn betrokken. Het in te dienen ontwerp moet zijn ontwikkeld door een gekwalificeerd ontwerper (een erkend architect, interieurarchitect of ingenieur). De bij de aanvraag betrokken **architect of ingenieur** moet voldoende kennis en ervaring hebben om het plan goed te kunnen ontwikkelen. Zij zijn ervoor verantwoordelijk dat het ontwerp compleet en bruikbaar is en aan de geldende regelgeving voldoet. Architecten en ingenieurs die betrokken willen zijn bij het indienen van een bouwaanvraag moeten als architect of ingenieur geregistreerd staan bij hun beroepsorganisatie. Bovendien moeten zij zijn opgenomen op de lijst van professionals die deze taak (= “het indienen van een bouwaanvraag”) mogen uitvoeren. De erkenning/toelating van de architecten, ingenieurs en de door de overheid erkende experts loopt via deze beroepsorganisaties in de Duitse deelstaten. Bij de aanmelding moeten bewijzen worden overlegd van opleiding en ervaringen. De toetsing van de kandidaat kan zowel mondeling als schriftelijk plaatsvinden. De toetsing- of examencommissie bestaat uit vertegenwoordigers uit de bouwwereld, de wetenschap, de architecten en ingenieursorganisatie en het gemeentelijk bouwtoezicht. Architecten en ingenieurs worden door hun beroepsorganisaties en door de bouwregelgeving verplicht gesteld een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Mocht er – ondanks de opleidings- en ervaringseisen toch iets mis gaan - dan zijn de financiële gevolgen (voor klant en architect) in beginsel afgedekt.

Tabel 2.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een regulier vergunningplichtig bouwwerk in Duitsland (NWR)

PARTIJ\FASE BOUWPROCES	Aanvraag (vooraf)	Bouw (tijdens)	Oplevering (na)
Aanvrager	Vraagt vergunning aan. Schakelt ontwerper, bouwbedrijf en hoofdopzichter in.		
Architect/ ingenieur	Maakt ontwerp en verklaart dat het aan de eisen voldoet.		
Gemeente	Checkt compleetheid aanvraag en de betrokken partijen. Toetst plan. Schakelt erkend deskundige in. Verstrekt bouwvergunning.	Kan toezicht houden tijdens de bouw en werk stilleggen.	Eindinspectie na gereedmelding. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Bouwer		Bouwt volgens de technische regels en de eisen aan vakmanschap en veiligheid.	Meldt gemeente dat bouwwerk gereed is.
Hoofdopzichter		Houdt toezicht op de bouw. Communiceert met de gemeente en bouwer.	Meldt dat het werk gereed is. Verklaart dat het aan alle geldende regels voldoet.
Erkend deskundige	Toetst specifieke onderdelen (constructief, brandveiligheid, geluid en warmte).	Kan op onderdelen toezicht houden.	Kan worden ingeschakeld bij eindinspectie/oplevertoets.

2.4.2 Gemeente

Bij de reguliere procedure toetst de gemeente na indiening van de aanvraag of het plan voldoet aan de indieningsvereisten, het bestemmingsplan en de esthetische (welstand-) eisen en de technische eisen van de bouwregelgeving. De gemeente schakelt een door de staat erkend deskundige (*Prüfsachverständige*) in om de aanvraag te controleren op de naleving van specifieke onderdelen die vooral te maken hebben met de constructieve en brandveiligheid. Bij speciale constructies moet de toetsing van het brandveiligheidsgedeelte verplicht worden verzorgd door een erkend deskundige.
De gemeente verstrekt de bouwvergunning. Tijdens de bouw wordt het toezicht uitgeoefend door het lokale BWT en de hoofdopzichter namens de bouwer. BWT delegeert het toezicht op de stabiliteit van de constructie meestal aan een *Prüfsachverständige*. Het lokale BWT heeft het altijd recht om het werk tijdens de bouw te controleren en indien gewenst stil te leggen.
De Federale bouwregels bevatten geen aanwijzingen of richtlijnen over de wijze waarop het toezicht tijdens de bouw moet worden uitgevoerd. Dat geldt eveneens voor het eventueel schriftelijk vastleggen van de controle resultaten.
Zodra het casco gereed is, moet dit worden gemeld aan het lokale BWT. Het BWT controleert (of besteedt dit uit aan een extern deskundige) de constructie vervolgens op stabiliteit, brandwerendheid, isolatiegraad, etc. Als het bouwwerk voldoet aan de eisen wordt er een certificaat verleend (*Rohbauabnahmeschein*). Wanneer de bouw is afgerond meldt de hoofdopzichter (aan de bouwer en de gemeente) dat het werk gereed is en gebouwd is volgens de eisen, de verstrekte vergunning en het geldende bestemmingsplan. De gemeente (of de erkend deskundige) verricht een eindinspectie en verstrekt - bij akkoord - een gereedmeldingscertificaat.

2.4.3 Hoofdopzichter

In de Duitse (NWR) bouwregelgeving wordt de hoofdopzichter (projectleider/bouwcoördinator of *Bauleiter*) expliciet benoemd. De hoofdopzichter is volgens de *Bauordnung* ervoor verantwoordelijk dat de bouw volgens alle regels van het bouwrecht verloopt en dat het uiteindelijke bouwwerk voldoet aan de eisen. De hoofdopzichter moet de gemeente tenminste één week vóór het begin van de bouwwerkzaamheden melden dat begonnen wordt met de bouw. De hoofdopzichter moet ervoor zorgen dat de bouwwerkzaamheden in overeenstemming met de bouwregelgeving en andere wettelijke vereisten worden uitgevoerd. De vergunning en alle tekeningen en berekeningen waarop de vergunning is gebaseerd, moeten tijdens de bouw op de bouwplaats aanwezig zijn. Wanneer de bouw is afgerond meldt de hoofdopzichter (aan de bouwer en de gemeente) dat het werk gereed is en gebouwd is volgens de eisen, de verstrekte vergunning en het geldende bestemmingsplan.
In NRW moet de hoofdopzichter een geregistreerd architect of ingenieur zijn. Hij moet daarbij wat betreft opleiding, ervaring en verzekering aan bepaalde minimum eisen voldoen.

2.4.4 Bouwer

De ingehuurde bouwer is ervoor verantwoordelijk dat het werk volgens alle geldende eisen en voorschriften (onder meer wat betreft techniek, vakmanschap en veiligheid) wordt uitgevoerd. In de *Bauordnung* worden deze eisen in algemene termen omschreven (in de trant van 'beschikken over voldoende ervaring en kennis'). Bij speciale constructies/gebouwen kan het gemeentelijk BWT aan het bouwbedrijf bewijs vragen dat het geschikt is om het werk uit te voeren. BWT kan voor sommige (risicovolle) werkzaamheden eisen dat ze de naam van het bouwbedrijf vooraf willen weten. Ook kan het bedrijf worden gevraagd aan te tonen dat hij of zij geschikt is om het desbetreffende bouwwerk uit te voeren en daarvoor ook over de benodigde apparatuur beschikt. Ook deze eis is in algemene termen in de regelgeving opgenomen. Waarschijnlijk is dit zo geregeld om de gemeente de wettelijke mogelijkheid te bieden om vooraf te kunnen bepalen of een bedrijf in staat is om specifieke (en risicovolle) werkzaamheden uit te voeren. Mocht de desbetreffende kennis/ervaring/materieel niet aanwezig zijn, moet het bedrijf vaklui/materieel inhuren dat wel aan de eisen voldoet. De regelgeving geeft overigens niet aan welke sanctie/ingreep de gemeente kan opleggen/plegen wanneer ze het onverhoopt niet eens zouden zijn met de keuze voor het bedrijf.
De aansprakelijkheid van de bouwer voor bouwschade is geregeld in het Duitse Burgerlijk Wetboek. Over het algemeen gaat het hier om schade die is ontstaan doordat er niet aan de bouwregels is voldaan (bijvoorbeeld doordat er slecht gebouwd is of onvoldoende toezicht is gehouden). Deze aansprakelijkheid geldt tot 5 jaar na de oplevering. Als de schade is ontstaan door opzettelijk handelen, kan deze periode verlengd worden tot 10 jaar na oplevering.

2.4.5 Erkend deskundige

De erkend deskundigen spelen een belangrijke rol in het kwaliteitsborgingsproces. Bij het begin van het proces kunnen zij betrokken zijn bij de plantoets. Tijdens de bouw kunnen zij verantwoordelijk zijn voor het toezicht. Bij afronding van de bouw kunnen zij de eindinspectie voor hun rekening nemen. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren, moeten zij voldoen aan een reeks van eisen.
Het gaat daarbij onder meer om eisen aan het opleidingsniveau, opgedane praktijkervaring en leeftijd (tussen de 35 en 68 jaar). Er gelden algemeen geldende eisen voor wat betreft adequate kennis van materialen, economische en ecologische problemen, gebouwenbeheer en bouwregelgeving. Ook wordt een gedegen kennis verwacht van de rol die particuliere adviesbureaus en de overheid spelen in het bouwproces en de activiteiten die deze partijen verrichten. Verder zijn de eisen aan ervaring en kennis gericht op het specifieke vakgebied waarop de kandidaat erkend wil worden. Kandidaten die in aanmerking willen komen voor de erkenning als toetser van de stabiliteit van de constructie moeten aantonen dat zij daarvoor over de juiste kennis en ervaring beschikken. Degenen die bijvoorbeeld erkend willen worden voor de brandveiligheidstoets moeten minimaal 5 jaar ervaring hebben in dit werkveld en kennis hebben van de vigerende technieken en de brandveiligheidswet- en regelgeving. Deze ervaring moet schriftelijk dan wel mondeling worden aangetoond. De toelatingscommissie kan eventueel nog meer documenten opvragen en beslist uiterlijk binnen een termijn van drie

maanden na aanmelding of erkenning plaats vindt. De toelating geldt voor vijf jaar, deze kan (na een toets) weer worden verlengd. De erkenning eindigt wanneer de erkend deskundige zich afmeldt, hij niet meer langer aangesloten is bij zijn beroepsorganisatie of de maximale leeftijd heeft bereikt (68 jaar). De beroepsorganisatie kan de experts ook schrappen uit de registers. Dit in het geval van bijvoorbeeld ernstig plichtsverzuim. Wat precies onder 'ernstig plichtsverzuim' valt is niet bekend.
De erkend deskundigen moeten onafhankelijk zijn. Zij mogen niet betrokken zijn bij het ontwerpproces van het plan dat zij controleren en mogen ook geen relatie hebben met de partijen die bij het project betrokken zijn. Bij zijn aanmelding moet de deskundige bewijzen, dat hij/zij werkzaam is als zelfstandig architect of zelfstandig raadgevend ingenieur. Als de deskundige in opdracht optreedt van een gemeente, heeft hij dezelfde aansprakelijkheid als een gemeenteambtenaar heeft, dat wil zeggen dat hij alleen in geval van een 'daad van nalatigheid' verantwoordelijk gesteld kan worden. De overkoepelende verantwoordelijkheid blijft bij de overheid liggen. De erkende experts moeten een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering hebben met een minimale dekking van € 500.000 voor persoonlijk letsel en € 250.000 voor (on)roerend goed en vermogen[2].

2.5 Samenvatting

De belangrijkste kenmerken van het Duitse systeem samengevat.

- In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) speelt de gemeente bij de kwaliteitsborging een belangrijke rol. Daarnaast zijn geregistreerde architecten, bouwkundig ingenieurs en door de overheid erkend deskundigen (*Prüfsachverständige*) van essentieel belang bij vergunningaanvraag, planbeoordeling en inspectie tijdens de bouw. De architecten, ingenieurs en erkend deskundigen die daarvoor in aanmerking willen komen, moeten voldoen aan bepaalde opleidings- en praktijkervaringseisen. Ook zijn ze verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten.
- Wat de kwaliteitsborging betreft, worden er twee procedures onderscheiden: een vereenvoudigde en een reguliere vergunningprocedure. Daarnaast worden er bouwwerken onderscheiden die zijn vrijgesteld van een vergunningprocedure.
- De gemeente verleent de vergunning, is verantwoordelijk voor de planologische toets en verstrekt het gereedmeldingscertificaat. De technische plantoets en het toezicht tijdens de bouw wordt voor het belangrijkste deel door private partijen uitgevoerd. Er moet een erkende architect of ingenieur worden ingeschakeld bij de aanvraag. Bij het toezicht kan gekozen worden voor de gemeente of een door de overheid erkend deskundige. Deze erkend deskundigen moeten onafhankelijk zijn. Ze mogen niet betrokken zijn bij het project wat zij toetsen. Zij mogen ook geen banden hebben met een van de bij de bouw(aanvraag) betrokken partijen.
- De eisen en regels die aan kwaliteitsborging worden gesteld, zijn vooral procesgestuurd. De bouwregels geven nauwgezet aan wie, op welk moment, geacht wordt wat te doen. Er zijn wettelijke eisen aan de wijze en het tijdstip waarop er tijdens de bouw moet worden gecontroleerd. We zijn in de regelgevingsdocumenten geen eisen tegengekomen die iets regelen over de wijze waarop de kwaliteitsborging moet worden gedocumenteerd en/of worden vastgelegd. Dit geldt eveneens voor de vraag of er specifieke instrumenten zijn ontwikkeld waarmee de kwaliteit gewaarborgd wordt.
- In het Duitse systeem wordt zowel vooraf (bij de aanvraag) als afloop (bij de oplevering) een document verstrekt dat het bouwwerk aan de eisen voldoet. Op basis van het bouwplan wordt een bouwvergunning verstrekt en op basis van de melding van de bouwer/hoofdopzichter en een controle door de gemeente wordt het gereedmeldingscertificaat verstrekt.

[2] Gezien al de afzonderlijke eisen aan (aansprakelijkheid)verzekeringen) die de verschillende partijen moeten afsluiten, is het overigens de vraag wat er in de praktijk gebeurt als er tijdens de bouw iets mis gaat en hoe de aansprakelijkheden dan verdeeld worden tussen de verschillende partijen. Deze vraag kan overigens ook gesteld worden bij de regelingen van alle andere landen in dit rapport.

- Het Duitse (NWR) kwaliteitsborgingstelsel ziet er op papier misschien wat minder efficiënt uit. Er lijkt sprake te zijn van elkaar overlappende van controles: én de inschakeling van een erkend architect of ingenieur, én toezicht door een erkende expert, én een hoofdopzichter, én een bouwer, én een rol voor de gemeente. Op bouwplanniveau bieden deze mogelijkheden de aanvrager echter wel een grote keuzevrijheid en flexibiliteit. Ook de lijken de kosten voor een aanvrager mee te vallen. Op basis van eerder gedaan onderzoek hebben wij berekend dat voor een (kleine) eengezinswoning (een verdieping en een oppervlak van 150 m2) gemiddeld € 1.300 aan leges betaald moet worden. Daar komen nog de kosten bij voor de architect/ontwerper en eventueel de toets van de erkende expert. Het honorarium voor de erkende experts is vastgelegd in een (voor de deelstaten geldende) verordening van de honoraria et honorarium voor architecten en ingenieurs diensten (HOAI). Op basis van deze verordening komen de kosten van de toets door de externe expert op een bedrag van rond € 1.000. Kortom voor een (kleine) woning lijken de kosten voor kwaliteitsborging toch redelijk voordelig te zijn.

3. ENGELAND & WALES

3.1 Inleiding[3]

Op basis van de *Building Act* 1984 heeft het Britse parlement de bevoegdheid bouwwetgeving te ontwikkelen. De technische bouwregels zijn door het *Department for Communities and Local Government* (DCLG) vastgelegd in de *Building Regulations (2010)*. Naast deze *Building Regulations* zijn er belangrijke samenhangende regelgevingsdocumenten zoals voor *approved inspectors* (2010) en *Local Authority Charges* (2010). Elk hoofdstuk uit de technische regelgeving is gekoppeld aan *Approved Documents*. Deze *Approved Documents* hebben als belangrijkste doel om aan de praktijk de regels uit te leggen. Ze bevatten algemene richtlijnen over de eisen die aan materialen en bouwwerken gesteld worden. Tevens geven ze praktische voorbeelden en oplossingen (op bouwdeelniveau) waarmee aan de bouwregelgeving voldaan kan worden

Voor wat betreft de technische toets en het toezicht op de bouw kennen Engeland & Wales sinds meer dan dertig jaar een duaal stelsel. Mits de aard van het bouwwerk het toelaat, kan de aanvrager verder kiezen voor een meldingprocedure (*building notice);* anders dient een reguliere procedure (*full plan*) te worden gevolgd. Bij een melding vindt er verder geen kwaliteitsborgingsprocedure plaats. Bij *full plans* kunnen aanvragers zelf kiezen door wie ze de kwaliteitsborging laten uitvoeren: de gemeente of een *approved inspector*. Het gemeentelijke BWT heeft een marktaandeel van ongeveer 75%, het gaat daarbij wel meestal om de kleinschalige en goedkopere (ver)bouwprojecten. De complexere (en grotere en duurdere) bouwprojecten worden in veel gevallen getoetst door *approved inspectors*.

Het ministerie dat de bouwregelgeving opstelt (*Department for Communities and Local Government* (DCLG), is ook primair verantwoordelijk voor het toezicht op het stelsel. De verantwoordelijke minister(s) worden geadviseerd door het *Building Regulatory Advisory Committee*, een onafhankelijke adviescommissie die bestaat uit vertegenwoordigers van belangengroeperingen uit de bouwwereld.

---

[3] De volgende websites bevatten een schat aan informatie over het Engelse systeem:
www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government: via deze site van het voor de Engelse bouwregelgeving verantwoordelijke *Department for Communities and Local Government* kan onder meer alle relevante regelgeving en bijbehorende handleidingen worden gevonden.
www.planningportal.gov.uk: het Planning Portal is dè online plannings- en bouwregelgevingsbron voor Engeland en Wales.
www.labc.co.uk: website van *Local Authority Building Control*, de vertegenwoordigende en dienstverlenende organisatie van/voor het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht.
www.cic.org.uk: website van de *Construction Industry Council* (CIC) dat het vertegenwoordigende lichaam forum is voor iedere professional binnen de bouwindustrie. Het CIC is ook de toelatingsorganisatie voor *approved inspectors*.

3.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

In Engeland & Wales wordt onderscheid gemaakt in de volgende categorieën bouwwerken:

- Vergunningvrije bouwwerken.
- Meldingplichtige bouwwerken (*building notice*).
- Vergunningplichtige bouwwerken (*full plan* procedure).

Naast deze drie kent Engeland ook een procedure om bestaande bouwwerken die gebouwd zijn zonder vergunning alsnog te toetsen (reguleringsprocedure). Aanvragers kunnen bij het lokale BWT voor alle procedures terecht. *Approved inspectors* voeren alleen de *full plan* procedure uit.

Vergunningvrije bouwwerken

Het normale onderhoud aan gebouwen; serres, carports, gebouwen waar bijvoorbeeld geen mensen verblijven en geen overnachtingsmogelijkheden zijn (tot een oppervlak van 30m^2) en kleine bouwwerken zoals hekken, reclame-uitingen, etc., zijn vergunningvrij.

Meldingplichtige bouwwerken *(building notice*)

De meldingprocedure is vooral van toepassing op de bouw van een nieuwbouwwoning en eenvoudig wijzigingen in bestaande woningen waarbij de brand- en/of constructieve veiligheid niet in het geding zijn. Deze procedure wordt daarnaast ook gebruikt door bouwbedrijven, meestal met standaardontwerpen voor constructies waarvoor al eerder of op andere locaties een vergunning is afgegeven (ook bekend als *type approval*). Het kan daarbij gaan om zowel bepaalde typen nieuwbouwwoningen als industriële gebouwen.

Meldingplichtige procedure

De aanvrager meldt de gemeente dat het plan voldoet aan de eisen. Er is bij deze procedure geen sprake van plantoetsing vooraf. Dit voorkomt veel papierwerk: er hoeven geen uitgewerkte plannen te worden ingediend. Wel kan het gemeentelijk BWT eisen dat er voor of tijdens de bouw nadere informatie wordt verstrekt over bijvoorbeeld het constructief ontwerp en de bijbehorende berekeningen. Het gemeentelijk BWT kan ook toezicht houden tijdens de bouw. Bij het gereedkomen van de bouw hoeft BWT geen gereedmeldingscertificaat af te geven.

Vergunningplichtige bouwwerken

Alle andere bouwwerken zijn vergunningplichtig. Het gaat daarbij om bouwactiviteiten als gebruiksveranderingen, ingrijpende verbouwingen of wijzigingen van een bouwwerk en de bouw (of veranderingen) van grotere bouwwerken.

3.3 Kwaliteitsborging bij een full plan procedure

In Engeland & Wales moet er naast de *planning permission*, 'bouwregelgeving goedkeuring' worden aangevraagd (*building regulations approval*) voor werk dat onder het regiem van de bouwregelgeving valt. De aanvrager kan daarbij kiezen tussen een publieke (het gemeentelijke bouwtoezicht) en een private kwaliteitsborger (een *approved inspector)*. De procedure die gevolgd moet worden, staat bekend als de '*full plan*' procedure. In beginsel kan overigens elk bouwwerk deze 'full plan' procedure doorlopen. Het is aan de aanvrager om te kiezen.

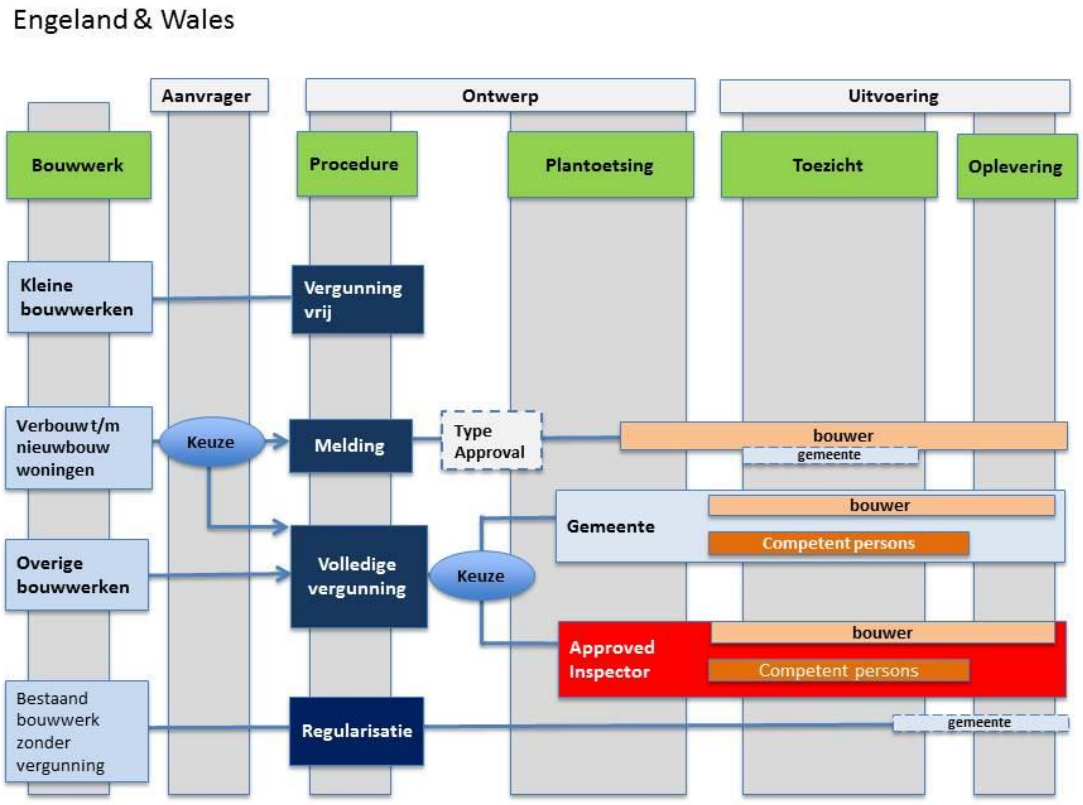
Toezicht door de gemeente

Aan het begin van de procedure toetst de gemeente het plan en geeft al dan niet toestemming voor de bouw. Tijdens de bouw moet de aanvrager de gemeente op de hoogte houden van de voortgang zodat er op bepaalde momenten (begin van de bouw, het leggen van de funderingen, en dergelijke tot en met voltooiing) gecontroleerd kan worden. Over het algemeen is het gemeentelijk toezicht tijdens de bouw gestoeld op een niet formeel vastgelegde risicobenadering. De inspectiemomenten en-frequentie zijn afhankelijk van de aard en omvang van het werk. De momenten waarop toezicht

moet worden uitgevoerd, zijn niet wettelijk vastgelegd. De *Building Regulations* verplichten een aanvrager (of bouwer) wel te melden wanneer bepaalde fasen zijn afgerond en gereed zijn om gecontroleerd te worden (zie paragraaf 3.4.1).
Het gemeentelijk BWT verstrekt een gereedmeldingscertificaat (*completion certificate*) als zij de melding krijgt dat het werk klaar is en zij van mening zijn dat aan de technische eisen is voldaan. Het gereedmeldingscertificaat is het formele document dat aangeeft aan dat er voldaan is aan de eisen.

Toezicht door een *approved inspector*
Er zijn geen wettelijk vastgelegde procedures voor het inschakelen van een private toezichthouder. Voordat het werk begint, moeten de aanvrager en de *approved inspector* dit aan de gemeente melden. De *approved inspector* verstrekt de gemeente een *initial notice* (met daarin onder meer informatie over de locatie en een korte beschrijving van het werk) en geeft daarmee aan dat hij/zij verantwoordelijk voor de toetsing en het toezicht zal zijn. Het gemeentelijk BWT zal zich vervolgens niet meer bezighouden met de toetsing van en het toezicht op dat plan. Over het algemeen bepaalt de *approved inspector* de aard en de frequentie van de controles tijdens de bouw in overleg met zijn klant.
De *approved inspector* moet de gemeente een *final notice* sturen als het gebouw wordt opgeleverd en volgens hem aan de eisen voldoet. De gemeente checkt deze verklaring. Er vindt geen inhoudelijke toets plaats. De *final notice* heeft dezelfde status als het gereedmeldingscertificaat.

Afbeelding 3.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure Engeland & Wales



Competent persons
Binnen het Engelse stelsel kunnen bepaalde vakmensen die gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld beglazings- en installatietechniek zich laten certificeren en registreren als *competent person*. Wanneer een dergelijke geregistreerde vakman een melding- of vergunningplichtige bouwactiviteit uitvoert, mag hij zijn eigen werk 'certificeren'. Dat betekent dat het werk aan de regels voldoet en er geen melding of vergunning meer nodig is. Er vindt ook geen toezicht plaats door de gemeente of een *approved inspector*. De *competent person* zorgt ervoor dat zijn werk kwalitatief in orde is en goed aansluit bij het overige bouwwerk.

3.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

De **aanvrager** is verantwoordelijk voor het indienen van de vergunning, de keuze voor de kwaliteitsborger en de inschakeling van een competente vakman en/of een bouwer. Uiteindelijk is de aanvrager er ook voor verantwoordelijk dat zijn bouwwerk aan alle geldende eisen voldoet.
De beroepen **architect en ingenieur** zijn wel gereguleerd in Engeland & Wales, maar die registratie is niet direct gerelateerd aan toetsing- en toezichtactiviteiten binnen het Engelse kwaliteitsborgingproces

Aan de taken, verantwoordelijkheden en eisen aan de kwaliteitsborgers (publiek en privaat) en de bouwers en *competent persons* zijn de volgende twee paragrafen (3.4.1 en 3.4.2) gewijd.
Tabel 3.1 vat de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden samen van de bij de kwaliteitsborging betrokken partijen.

Tabel 3.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een *full plan* in Engeland & Wales

PARTIJ\ FASE BOUWPROCES	**Aanvraag (vooraf)**	**Bouw (tijdens)**	**Oplevering (na)**
Aanvrager	Kiest voor *building notice of full procedure* en publieke of private toetser en/of competent person.	Bij gemeentelijke borging: meldt toezicht momenten.	Bij gemeentelijke borging: meldt dat het werk gereed is.
Gemeente *Bij gemeentelijke borging*	Verricht technische plantoets. Verstrekt bouwtoestemming.	Houdt toezicht (minimaal op wettelijke vastgestelde momenten; exclusief het werk van *competent persons*). Kan werk stilleggen.	Verricht eindinspectie. Stuurt gereedmeldingscertificaat.
Bij private borging	Accepteert of verwerpt *initial notice.*	Kan werk stilleggen.	Accepteert of verwerpt *final notice*.
Approved inspector	Verstrekt gemeente *initial notice.* Verricht technische plantoets.	Houdt toezicht tijdens de bouw (in overleg met aanvrager; exclusief werk van *competent persons*).	Verricht eindinspectie. Verstrekt gemeente *final notice.*
Competent person		Certificeert zijn werk op eigen vakgebied.	
Bouwer		Wordt geacht volgens de regels te bouwen	

3.4.1 Publieke kwaliteitsborger

Wanneer **gemeenten** worden ingeschakeld als kwaliteitsborger dan zij zijn verantwoordelijk voor de plantoetsing en het toezicht tijdens de bouw. Het toezicht tijdens de bouw is voor wat betreft de frequentie en de 'strengheid' vooral afhankelijk van de aard en omvang van het werk.
De momenten waarop toezicht moet worden uitgevoerd, zijn niet wettelijk vastgelegd. Volgens de *Building Regulations* moet een aanvrager (of namens hem: de bouwer) de gemeente wel op de hoogte stellen dat bepaalde bouwfasen gereed zijn en het werk gecontroleerd kan worden. Tijdens de bouw moeten de volgende momenten (vooraf) aan de gemeente worden gemeld:

- Begin bouw: minimaal twee dagen van te voeren.
- Oplevering: binnen vijf dagen nadat het werk is opgeleverd.

Andere activiteiten op de bouwplaats die een dag van te voren moeten worden gemeld, zijn:

- Graafwerk voor funderingswerkzaamheden.
- Het funderingswerk zelf.
- Het aanbrengen van vochtwerende lagen.
- Betonstorten.

Nadat de aanvrager deze momenten gemeld heeft, heeft de gemeente een dag (24 uur) om te komen inspecteren. Als de aanvrager deze momenten vergeet te melden en de gemeente het werk toch nog wil controleren, komen de eventuele kosten om het werk/het bouwdeel toegankelijk te maken voor rekening van de aanvrager. Als de gemeente niet binnen 24 uur na de melding komt controleren, heeft zij geen recht eisen te stellen om het werk toegankelijk maken van voor controle. Bij goedkeuring door de gemeente kan de bouwer/aanvrager verder met de volgende bouwfase.
Wanneer de bouw is afgerond, verricht de gemeenten de eindinspectie. Als het werk aan de eisen voldoet, wordt het gereedmeldingscertificaat aan de aanvrager verstrekt.
Als de aanvrager voor private kwaliteitsborging kiest, heeft de gemeente uitsluitend een administratieve rol. De gemeenten checkt de begin- en eindverklaring van de *approved inspector* en accepteert deze als ze compleet zijn. Er vindt geen inhoudelijke toets plaats.

Local Authority Building Control is de vertegenwoordigende en dienstverlenende organisatie van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht. Aanvragers kunnen via het LABC terecht voor op maat gesneden dienstverlening die zich uitstrekt vanaf de ontwerpfase tot aan de oplevering. Aanvragers kunnen natuurlijk ook direct hun eigen gemeentelijke BWT benaderen. Het LABC geeft trainingen aan BWT medewerkers om hun kennis en vaardigheden up-to-date te houden (*continuing professional development*). Een streven dat past binnen de prestatie afspraken die de publieke en private kwaliteitsborgers met elkaar hebben gemaakt. Er worden noch door de gemeenten noch door het LABC verplichte eisen gesteld aan het ervarings- en kennisniveau van de gemeentelijke toetsers en toezichthouders. Logischerwijs moeten de medewerkers in de praktijk wel een bepaald opleidingsniveau hebben. Ook zijn er voor de verschillende functies binnen het BWT uiteenlopende toelatingseisen. In de meeste gevallen worden junior-werknemers via bijscholing (externe cursussen/LABC trainingen) tijdens hun carrière verder opgeleid tot een senior-functie. Sommige BWT's eisen voor bepaalde hogere functies ook dat de werknemer lid moet zijn van een beroepsorganisatie (zoals RICS, RIBA, e.d.). Deze beroepsorganisaties stellen vaak zelf ook allerlei aanvullende voorwaarden aan opleidingsniveau en beroepservaring om lid te mogen worden. De gemeentelijke BWT-organisatie is verplicht om een beroeps- en aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Het LABC biedt de lokale BWT's garantieverzekeringen aan.

3.4.2 Private kwaliteitsborger

Wanneer een *approved inspector* wordt ingeschakeld als kwaliteitsborger, meldt hij dit zelf aan de gemeenten met een *initial notice*. Over de aard en frequentie van het toezicht tijdens de bouw maakt de *approved inspector* zelf afspraken met de klant. Er zijn geen verplichte toezicht of inspec-

tiemomenten. De *approved inspectors* hebben geen formele handhavingsbevoegdheden. Wanneer er problemen worden gesignaleerd en de aanvrager die niet wil oplossen, moet de zaak worden overgedragen aan het lokale BWT. Die heeft wel de wettelijke bevoegdheden om in te grijpen. Aan het eind van het bouwproces verstrekt de *approved inspector* de gemeente een *final notice*, waarmee hij verklaart dat de bouw is afgerond en aan de geldende eisen voldoet.

Approved inspectors worden gecertificeerd door het *Construction Industry Council Approved Inspector Register* (CICAIR). Om een *approved inspector* te kunnen worden, moet een kandidaat aantonen dat hij/zij over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring beschikt om de taak te kunnen uitvoeren. Bij de aanvraag om *approved inspector* moet de kandidaat een gedetailleerd 'kennisformulier' (de *knowledge base)* invullen, waaruit via praktijkvoorbeelden of casestudies blijkt dat hij/zij over voldoende kennis en ervaring beschikt om de taak te kunnen uitvoeren. Er wordt wat de kennisgebieden betreft, onderscheid gemaakt tussen vijf kerngebieden: Bouwvoorschriften en –wetgeving; Constructief ontwerpen; Brandveiligheid; Bouwtechnologie, duurzaamheid en technische voorzieningen en Milieukunde. Als de aanvraag volledig is en aan de eisen voldoet, moet de kandidaat voor het *approval panel* verschijnen om zijn ervaringen en plannen nader toe te lichten. Bij een positief besluit wordt de kandidaat geregistreerd. De registratie is vijf jaar geldig, na die periode moet de aanvraag worden vernieuwd. De *approved inspectors* moeten onafhankelijk zijn van de partijen die betrokken zijn bij het werk dat zij toetsen. De AI moet elk jaar een monitoringsverslag maken en opsturen naar het CICAIR. Elke nieuwe AI wordt in die vijfjaarlijkse periode tenminste twee keer geauditeerd. Wanneer de AI zijn registratie wil verlengen, moet er een aanvraagformulier worden ingestuurd en volgt er een mondeling 'herregistratie' interview[4]. Een geregistreerd *approved inspector* verklaart zich te houden aan de *Building Control Performance Standards* (zie paragraaf 3.4.3). Tot 2013 moesten *approved inspectors* verplicht een (beroeps en openbare) aansprakelijkheidsverzekering afsluiten die ministerieel was goedgekeurd. Het is niet duidelijk wat exact de huidige verzekeringseisen zijn.

3.4.3 Prestatie afspraken tussen de private en publieke kwaliteitsborgers

Aan het gemeentelijk BWT en aan de *approved inspectors* worden geen wettelijke eisen gesteld over de wijze waarop zij hun taak uitvoeren. De publieke en private partijen hebben samen wel de *Building Control Performance Standards* ontwikkeld en onderling afgesproken dat ze daaraan in de praktijk zullen voldoen. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid.
Eind van de jaren negentig van de vorige eeuw ontstonden de eerste initiatieven om de competitiestrijd tussen het gemeentelijk BWT en de *approved inspectors* niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit van het toezichtwerk en de dienstverlening aan de consument. Er werd een commissie opgericht (de *Building Control Performance Standards Advisory Group BCPSAG)* bestaande uit vertegenwoordigers van het gemeentelijk BWT en de *approved inspectors,* die de taak kreeg prestatie*normen* te ontwikkelen. De huidige prestatienormen en de bijbehorende richtlijn kennen de volgende indeling (met tussen haakjes de belangrijkste boodschap):

1. Beleid, prestaties en managementsystemen ('pak toetsing en toezicht beleidsmatig aan').
2. Middelen ('maak een begroting, zowel qua personeel als financieel').
3. Overleg ('houdt periodieke consultatierondes met de betrokkenen over het beleid en de aanpak').
4. Vooroverleg en advisering ('zorg voor een contactpunt/balie voor de aanvragers').
5. Plantoetsing ('leg vooraf een heldere en gestructureerde methode vast').
6. Toezicht tijdens de bouw ('maak een toezichtplan en leg de resultaten vast').

[4] De kosten van dat alles:
Nieuwe aanmelding: aanvraagkosten (£ 5.000), registratiekosten (£ 1.000 per jaar) plus audit kosten (£ 2.000 per audit).
Verlenging: kosten heraanvraag (£ 3.500 tot 2016; £5.000 vanaf 2017), registratiekosten (0,9% van de jaarlijkse omzet met een minimum van £ 1.000/jaar) plus auditkosten (£ 5.000 per audit).

7. Communicatie en verslaglegging (‘doe de communicatie schriftelijk en bewaar de documenten’).
8. Zakelijke en professionele ethiek (‘leg duidelijke gedragsregels vast’).
9. Klachtenprocedure (‘biedt aanvragers hiervoor een gestructureerde mogelijkheid’).

Daarnaast zijn er prestatie indicatoren voor het bouwtoezicht (*BCPI’s*) opgesteld voor *approved inspectors* en gemeentelijke BWT’s. Die indicatoren bestrijken de volgende vier gebieden:

- Goede praktijkvoorbeelden van het procesmanagement bij plantoetsing en toezicht.
- Klachtenafhandelingsprocessen.
- Verdeling/indeling van de toetsings- en toezichtwerkzaamheden.
- Het (toetsings- en toezicht) personeel (mensen en vaardigheden, gespecialiseerde ervaring, leeftijd en geslacht, respect voor de klant).

Op deze manier kunnen publieke en private kwaliteitsborgers hun eigen prestaties meten en zichzelf vergelijken met anderen. De uiteindelijke bedoeling is dat dit een positieve impuls heeft op de wijze waarop zij plannen toetsen en toezicht uitoefenen.

3.4.4 Bouwer en competent person

De *Building Regulations* stelt in elk hoofdstuk eisen aan de te gebruiken materialen en de ambachtelijkheid en vaardigheid van de **bouwer** (*workmanship*). De eisen zijn misschien nog het best te vertalen als de eisen die aan goed en deugdelijk werk gesteld kunnen worden. In de *Building Regulations* wordt in algemene termen gesteld dat van elk bouwer wordt verwacht dat die aan deze eisen voldoet en dat het werk conform de bouwregels wordt uitgevoerd. Personen of bouwbedrijven die werkzaam zijn in de bouw, zijn ook niet wettelijk verplicht om specifieke verzekeringen af te sluiten. Wel wordt het afsluiten van verzekeringen door organisaties van consumenten en producenten gestimuleerd. In de bouwpraktijk is het dan ook eerder regel dan uitzondering dat er gewerkt wordt met verzekeringen. In de woningbouw eisen hypotheekverstrekkers meestal dat er een garantieverzekering wordt afgesloten. Eigenaren van bedrijfspanden zullen in het gros van de gevallen ook een garantieverzekering eisen bij nieuwbouw. In de onderhoudsmarkt van woningen is er echter eigenlijk nauwelijks sprake van een verzekeringscultuur.

Om te kunnen werken als een ***competent person*** moet er wel aan criteria worden voldaan. Via *Competent Persons Schemes* kunnen bouw- en installatiebedrijven die gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld beglazings- en installatietechniek zich certificeren. Er wordt ervan uitgegaan dat het werk van deze vakman voldoet aan de eisen. Er is geen vergunning en geen publiek of privaat toezicht nodig. De *Building Regulations* bevat een lijst van ongeveer twintig (vooral installatie) werkzaamheden die hiervoor in aanmerking komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de installatie van cv’s, systemen voor mechanische ventilatie, het aanbrengen of vervangen van beglazing en dergelijke. Het installatiewerk aan de gasvoorzieningen moet overigens altijd door een *competent person* worden uitgevoerd, ongeacht of er een vergunning nodig is. Het *Department for Communities and Local Government* (DCLG) is beleidsmatig verantwoordelijk voor het stelsel. De regelgeving geeft specifiek aan welke certificeringsorganisaties inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de toelating en het toezicht op de *Competent Person*. De certificeringsorganisaties moeten geaccrediteerd zijn bij de UKAS (*United Kingdom Accreditation Service*) en worden op hun beurt door deze organisatie gemonitord. De eisen waaraan deze certificeringsorganisaties moeten voldoen, hebben op vier terreinen betrekking. In de eerste plaats zijn er eisen aan de kwaliteit van hun managementproces en -systeem, hun vaardigheden, kennis en hun onafhankelijkheid en objectiviteit. Verder zijn er eisen ten aanzien van de wijze waarop het proces en de inhoud van wordt gepresenteerd aan de kandidaten (eenduidige eisen en procedures, etc.). De derde set eisen betreft de relatie tussen de ‘certificerende instelling’ en de klanten van de gecertificeerde vaklui. Zo moet het duidelijk zijn wie zich mag ‘zelf-certificeren’, moeten er duidelijke klachtenprocedures zijn en moet worden aangeven hoe de aansprakelijkheid is geregeld. Het vierde en laatste hoofdstuk geeft aan hoe de relaties met het ministerie en het gemeentelijke BWT wordt vormgegeven.

Om zich te kunnen certificeren via een *Competent Persons Scheme* moeten installateurs aantonen dat ze beschikken over de vereiste minimum technische vaardigheden. Deze eisen verschillen per werkzaamheid. In sommige gevallen moeten de kandidaten voldoen aan de vakbekwaamheidseisen van verschillende werktypen. De certificerende instellingen controleren via een examen of de kandidaat aan deze eisen voldoet. Daarnaast wordt er gedurende de eerste twee jaar van de erkenning via audits extra gecontroleerd of de competent person ook in de praktijk functioneert volgens de gestelde eisen.
Daarnaast zijn er algemene eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de wijze waarop de vakman verslag doet aan de klant en de certificerende instelling, het afsluiten van verzekeringen en het bijhouden van een klachtenprocedure. De *competent person* moet een aansprakelijkheidsverzekering hebben met een minimale dekking van £ 2 miljoen voor het werk waarvoor hij gecertificeerd is. Wanneer er ook ontwerpactiviteiten worden verricht, wordt aanbevolen een beroepsaansprakelijkheid verzekering te hebben met een minimale dekking van £ 250.000. Deze verzekeringen moeten (vooral) de klanten beschermen tegen faillissement en eventueel verkeerd uitgevoerd werk. De *competent person* is tot een periode van zes maanden nadat hij zijn werk heeft uitgevoerd, aansprakelijk voor eventuele fouten of gebreken.

3.5 Samenvatting

De hoofdlijnen van het Engelse stelsel:

- Engeland heeft (inmiddels al weer 30 jaar) een duaal kwaliteitsborgingstelsel. Voor de locatieafhankelijke aspecten moet altijd *planning permission* worden aangevraagd bij de gemeente. Voor de overige kwaliteitsborging kan worden gekozen tussen een *Building Notice* procedure of een reguliere (of full plan) procedure. Voor die laatste procedure waarvoor *building approval* noodzakelijk is, bestaat de optie voor publieke of private toetsing en toezicht. Vooral de grotere werkzaamheden gaan naar de private kwaliteitsborgers.
- Wanneer een *approved inspector* wordt ingeschakeld, moet hij de gemeente in kennis stellen dat er gebouwd gaat worden (via een *initial notice*) en dat hij toezicht gaan houden. Bij oplevering van het bouwwerk moet de gemeente daarvan op de hoogte worden gebracht via een *final notice*, waarin verklaard wordt dat het werk gereed is, geïnspecteerd is en aan de regels voldoet. De *approved inspector* moet onafhankelijk zijn van de bij het project betrokken partijen.
- Van een bouwer wordt verwacht dat hij de regels kent en ze op de juiste wijze toepast. Het *Competent Person Scheme* heeft betrekking op individuele vakmensen die werkzaamheden mogen uitvoeren op bepaalde vakgebieden (voornamelijk op installatietechnisch gebied). Als een aanvrager bij de uitvoering kiest een *competent person* in te schakelen, wordt ervan uitgegaan dat het werk aan de eisen voldoet en is er geen vergunning nodig. Als het werk onderdeel uitmaakt van een groter vergunningplichtig bouwwerk, wordt het desbetreffende onderdelen niet getoetst en wordt er geen toezicht op de uitvoering gehouden.
- Er zijn geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van de wijze van toetsing en de verslaglegging ervan. Wel zijn er tussen de publieke en private toetsers vrijwillige afspraken gemaakt over de wijze waarop kwalitatief goed toezicht dient plaats te vinden. Beide partijen hebben zich gecommitteerd om te voldoen aan deze *Building Control Performance Standards*. Onderdeel daarvan zijn afspraken over de wijze waarop de plantoetsing en het toezicht tijdens de bouw moet verlopen en worden vastgelegd.
- Wanneer een gemeente toezicht houdt op de bouw is de aanvrager op bepaalde momenten verplicht de gemeente op de hoogte te stellen van de voortgang. Op die momenten krijgt de gemeente de gelegenheid de bouw te inspecteren. *Approved inspectors* plannen het toezicht tijdens de bouw in overleg met de aanvrager/bouwer.
- De Engelse kwaliteitsborging heeft een duidelijk begin en een eindmoment. De gemeente moet (al dan niet via de *initial notice* van een private toetser) toestemming geven voor de bouw. Aan

het eind moet het werk worden gereed gemeld. Dit kan door de verstrekking van een *completion certificate* (bij gemeentelijk toezicht) of een *final notice* (van de private kwaliteitsborger).

4. FRANKRIJK

4.1 Inleiding[5]

De Franse technische voorschriften en eisen aan de kwaliteit van gebouwen zijn te vinden in wetten (*Lois)*, decreten (*Décrets*) en uitvoeringsbesluiten (*Arrêtés*). Naast deze teksten is er een groot aantal andere officiële documenten die ook technische eisen bevatten. Daarbij gaat het onder meer om ministerie toelichtingen (*Circulaires, Instructions*), maar ook documenten waarin verwezen wordt naar erkende bouwtechnieken zoals die bijvoorbeeld de DTU's (*Documents Techniques Unifiés*), ATec's (*Avis Techniques*) en dergelijke. De Bouw- en Woningwet (*Code de la Construction et de l'Habitation*) en de Wet voor Stedelijke Ontwikkeling (*Code de l'Urbanisme*) bevatten de nationale bouwregelgeving (eisen met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiebesparing en bescherming van het milieu en de vergunningprocedures). De planologische eisen worden geregeld op het gemeentelijk niveau. De nationale wetten worden periodiek herzien. De nieuwste versies zijn beschikbaar op websites van de Franse overheid.

Frankrijk kent een gecombineerd publiek-privaat bouwtoezichtstelsel. Het controle systeem is stevig geworteld in het Franse verzekerings- en garantiestelsel. Dit verzekeringsstelsel, dat voornamelijk in het leven is geroepen om de consument te beschermen, is vastgelegd in de Spinetta Wet uit 1978. Er zijn drie wettelijke verzekeringen/garanties. In de eerste plaats, dat er goed gebouwd wordt (geldt tot en met 1 jaar na de oplevering). In de tweede plaats dat het gebouw goed functioneert (geldt 2 jaar) en ten derde – en dat is de belangrijkste - een 10 jarige verzekering tegen constructieve gebreken. Deze tienjarige aansprakelijkheid (*Garantie décennale en assurance construction*) regelt de schadevergoeding van constructieve gebreken vanaf het begin van de bouw tot en met tien jaar na oplevering. Alle bij een bouwproject betrokken bouwpartijen die een contract afsluiten om een bouwwerk te realiseren (vastgoedontwikkelaar, ontwikkelaar, bouwer, architect, ingenieur) zijn verplicht deze tienjarige aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten voordat met de bouw gestart wordt. De verzekering dekt schade die ontstaat bij de eigenaar/aanvrager en bij het bouwbedrijf.

---

[5] Deze tekst is – naast onze lopende internationaal vergelijkend onderzoek naar kwaliteitsborgingstelsels in Europa – deels ook gebaseerd op werk voor een studie voor de DG Internal Market and Services dat het OTB samen met Ecorys heeft uitgevoerd.
Andere bronnen:

- World Bank Group, 2013, Investment Climate; good practices for construction regulation and enforcement reform (guidelines for reformers), January, Washington.
- Jonas Deman, 2013, Building control systems and technical control activities in Belgium, the Netherlands, Sweden and France (dissertation for Master Science degree civil engineering) Técnico Lisboa.
- De jaarlijkse uitgave van de World Bank groep die de regelgeving bekijkt voor verschillen zakelijke activiteiten. Informatie over Frankrijk en bouwvergunningen is te vinden op de website http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/france/dealing-with-construction-permits/
- Informatie op de website van het ministerie van Huisvesting en Duurzaam Wonen (*Minstère du Logement et de l'Habitat Durable*) te bereken via de website http://www.territoires.gouv.fr/batiment-et-construction

Het ministerie van Huisvesting en Duurzaam Wonen (*Minstère du Logement et de l'Habitat Durable*) is verantwoordelijk voor het opstellen en wijzigen van de regels en houdt ook toezicht op de naleving ervan.

4.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

Frankrijk maakt onderscheid in een driedeling in bouwwerken:

- Vergunningvrije bouwwerken.
- Meldingplichtige bouwwerken.
- Vergunningplichtige bouwwerken.

Vergunningvrije en meldingplichtige bouwwerken

Het normale onderhoud aan gebouwen en de bouw en verbouw van kleine risicoloze bouwwerken (hekken, reclame-uitingen, etc.) zijn vergunningvrij.

De **meldingprocedure** (*Déclaration préalable de travaux*) geldt voor kleine bouwactiviteiten (met een beperkt oppervlak vanaf $2m^2$ tot en met $20m^2/40m^2$ afhankelijk van de locatie) in nieuwe of bestaande gebouwen. De meldingprocedure geldt ook voor veranderingen in het gebruik, kleine volkstuinen, kamperen en het kappen van bomen.

De activiteit moet schriftelijk aan de gemeente worden gemeld. Het bouwvoornemen wordt door de gemeente getoetst aan de planologische eisen (past het in het bestemmingsplan?), maar niet aan de technische bouwvoorschriften. De gemeente heeft één maand de tijd om te reageren. Gebeurt dat niet dan wordt ervan uitgegaan dat de melding aanvaard is. Wanneer het project gereed is, moet de aanvrager dit melden aan de gemeente en krijgt hij/zij een gereedmeldingscertificaat (*Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux)* dat aangeeft dat het werk conform de planologische aspecten die in de melding zijn aangegeven (zoals omvang en locatie), is gebouwd.

Vergunningplichtige bouwwerken

Voor alle nieuwbouw die niet vergunningvrij of meldingplichtig is, moet een vergunning worden aangevraagd. Binnen de categorie vergunningplichtige bouwwerken wordt er wat de kwaliteitsborgingprocedure betreft een onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe gebouwen.

Tot de eenvoudige bouwwerken behoren onder meer woningen en bouwwerken tot een bepaald maximaal vloeroppervlak. Bij werk aan de bestaande bouw is in de regel een bouwvergunning nodig als de toevoeging/aanpassing een groter oppervlak beslaat dan 20 m². Voor gebouwen binnen het stedelijk gebied of een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt, is een vergunning nodig, als:

- Er meer dan 40 m^2 aan vloeroppervlak wordt toegevoegd of:
- Het toegevoegde oppervlak meer dan 20 m² en minder dan 40 m² is èn het vloeroppervlak van het gebouw na de ingreep meer dan 170 m² wordt.

Een vergunning is ook nodig wanneer de draagstructuur of de gevel van het gebouw wordt veranderd, de bestemming wordt gewijzigd of wanneer het gaat om een monument of een gebouw dat in een beschermd stadsgebied ligt.

Tot de grotere, complexere bouwwerken behoren openbare gebouwen, gebouwen in aardbevingsgevoelige gebieden, zeer hoge kantoorgebouwen, woongebouwen hoger dan 50 meter, andere bouwwerken hoger dan 28 meter en gebouwen met uitkragende liggers die langer zijn dan 7 meter. Het gaat hier om 'risicovolle' bouwwerken, waarvan het van groot belang is dat de (constructieve en brand) veiligheidsaspecten in orde zijn. De bouw van dit soort werken moet worden begeleid en geinspecteerd door een private kwaliteitsborger.

4.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure

4.3.1 Eenvoudige bouwwerken

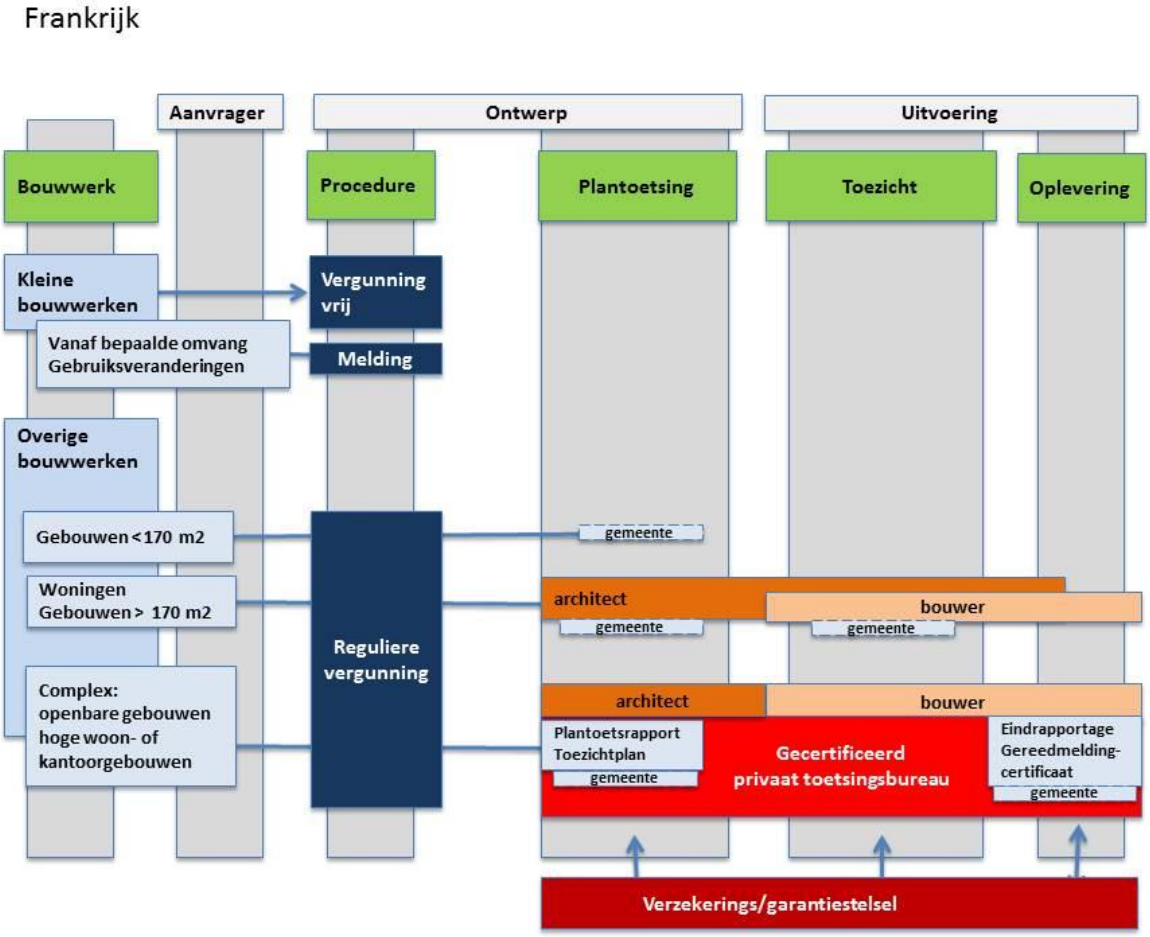
Aanvragers/bouwers van een bouwwerk met een vloeroppervlak minder dan 170m^2 hoeven geen architect in te schakelen. Het wordt daarbij wel aangeraden eerst gratis architectonisch advies te vragen aan een architect van de Raad van de Architectuur, Stedenbouw en Milieu (*Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement – CAUE).* Dit advies beperkt zich tot de architectonische waarde van het gebouw. Er wordt ervan uitgegaan dat het verzekering- en garantiesysteem ervoor zorgt dat gedurende de bouw aan alle technisch eisen wordt voldaan.

Bij woningbouw moet de aanvraag voor een nieuwbouwproject vergezeld gaan van een certificaat dat aangeeft dat het voorgenomen plan voldoet aan de technische eisen op energetisch gebied. Dit is een taak van de architect. Bij het toezicht tijdens de bouw kan een private toetser (namens de bouwer) zijn betrokken. De gemeente kan de aanvraag ook technisch toetsen, maar meestal gebeurt dat niet en als het gebeurt, vindt het op ad-hoc basis plaats. Bij vrijstaande woningen wordt er in de praktijk nauwelijks overheidstoezicht gehouden.
Ook bij een bouwwerk waarvan het toekomstig vloeroppervlak meer dan 170 m² is, moet het ontwerp (inclusief berekeningen, materiaalkeuze, etc.) dat bij de aanvraag wordt ingediend, verplicht door de architect zijn gemaakt. De architect moet bij de vergunningaanvraag schriftelijk aangeven kennis te hebben van de voor die aanvraag relevante technische regelgeving. Tijdens de bouw kan de architect (als maitre d'ouvrage) het toezicht voor zijn of haar rekening nemen. De aanvrager (of architect in zijn naam) moet binnen dertig dagen na oplevering een verklaring naar de gemeente sturen dat het bouwwerk is opgeleverd. Gewone gebouwen kunnen in gebruik worden genomen nadat de bouwer heeft gemeld dat het bouwwerk is opgeleverd.
Ook bij deze bouwwerken wordt er op vertrouwd dat het verzekeringsstelsel zijn werk doet. Alle bij de bouw betrokken partijen moeten verplicht verzekerd zijn voordat de bouw begint. Als er een architect bij het proces betrokken is, is het zijn taak na te gaan dat iedereen (van de opdrachtgever/aanvrager tot aan de bouwer) adequaat verzekerd is.

4.3.2 Complexe bouwwerken

Voor de meer 'risicovolle' gebouwen is toezicht door een private kwaliteitsborger verplicht. Bij het ontwerp van complexe bouwwerken moet een erkende architect worden ingeschakeld. Voor openbare gebouwen (toegankelijk voor publiek) moeten er al bij de aanvraag documenten worden overlegd waarin wordt aangegeven op welke wijze voldaan gaat worden aan de toegankelijkheid- en de brandwerendheidseisen (inclusief vluchtwegen etc.). Na de plantoetsingfase moet de private kwaliteitsborger een rapportage opmaken: *Rapport Initiale de Controle Technique*. Onderdeel daarvan is het toezichtplan voor de bouwfase waarin is aangegeven welke onderdelen/bouwactiviteiten op welke momenten worden getoetst.
Tijdens de bouw moet de private kwaliteitsborger zich er van vergewissen dat het werk wordt uitgevoerd volgens de technische eisen. Als de bouwfase is afgerond legt de private kwaliteitsborger de toetsingresultaten vast in een *Rapport Finale de Controle Technique*. De opdrachtgever verklaart aan de gemeente dat het bouwwerk is opgeleverd. Het gemeentelijk BWT kan het gebouw inspecteren en bekijkt daarbij vooral of het voldoet aan de veiligheidseisen. Voor openbare gebouwen en hoogbouw moet (de gemeente) een gebruiksvergunning verstrekken.
De gemeentelijke rol bij deze bouwwerken beperkt zich over het algemeen tot het vaststellen en accorderen van de door de private toezichtorganisatie opgestelde plantoetsing- en opleveringsrapportage. Ook tijdens de eindinspectie is de gemeentelijke rol vaak beperkt.

Afbeelding 4.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Frankrijk



4.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

De **aanvrager** (of namens hem een architect of kwaliteitsborger) dient de vergunning in en kiest eventueel een architect, een private kwaliteitsborger en een bouwer.

De inschakeling van een geregistreerde **architect** is, afhankelijk van de omvang van het bouwwerk, verplicht. Om op te kunnen treden als projectleider van een project (*maitre d'ouvrage*) moet de architect een erkende architectuuropleiding hebben gevolgd en een 'projectleiderscertificaat' hebben (HMONP, *Habilitation à la Maîtrise d'Oeuvre en Nom Propre*). Verder moet hij ingeschreven staan in het architectenregister en een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. De architect moet bij de vergunningaanvraag pro forma op het formulier aangeven kennis te hebben van de voor die aanvraag relevante technische regelgeving.

Van **bouwers** wordt verwacht dat zij zich bij de bouw aan alle geldende regels houden. Zij moeten ervoor zorgdragen dat het gebouw aan de technische eisen voldoet en moeten daarop ook tijdens de bouw toezicht houden. Franse bouwers moeten zich laten registreren en erkennen bij het *Centre de Formalités des Entreprises, CFE*), anders is het voor hen niet mogelijk de wettelijke verplichte verzekeringen af te sluiten. Bij het afsluiten van de verplichte tienjarige verzekering moeten de bouwbedrijven gedetailleerde informatie verstrekken over hun bedrijf (aantal werknemers, kwalificaties, solvabiliteit, eventuele problemen met eerdere verzekeringen). In de database van *Qualibat* zijn de (ruim 33.000) geregistreerde bouwers te vinden. Daarnaast zijn er andere beroepsorganisaties waar

bouwbedrijven geregistreerd kunnen zijn. Sommige (kleinere) bouwers zijn bijvoorbeeld verbonden aan de '*Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles'*. Aanvragers die een woning willen bouwen kunnen het best een lid van deze vereniging inschakelen. Bouwers – althans zij die met goed gevolg een "opleiding in goed zakendoen" hebben gevolgd - moeten beschikken over een registratie nummer ('Siret'). Bij de lokale Kamer van Koophandel kan gecontroleerd worden of het nummer nog geldig is.

De onderstaande tabel 4.1 geeft een samenvattend overzicht van de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij een complex bouwwerk.

Tabel 4.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een complex bouwwerk in Frankrijk

PARTIJ\FASE BOUWPROCES	Aanvraag (vooraf)	Bouw (tijdens)	Oplevering (na)
Aanvrager	Schakelt de geregistreerde en erkende bouwprofessionals in.		Stuurt verklaring op dat het werk gereed is. Vraagt gebruiksvergunning aan.
Gemeente	Accordeert plantoets rapport en toezichtplan. Verstrekt bouwvergunning.	Kan inspecteren. Heeft bevoegdheid het werk stil te leggen.	Kan eindrapport toetsen. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Architect	Ontwerp voldoet aan de eisen.	Houdt toezicht.	
Bouwer		Bouwt volgens de eisen en regels. Houdt toezicht.	
Private kwaliteitsborger	Verricht plantoets. Stelt plantoetsrapport en toezichtplan op	Houdt conform het toezichtplan toezicht tijdens de bouw. Houdt toezicht op bouwer.	Stelt opleveringsrapport op (het werk is gereed en voldoet aan de eisen).

4.4.1 Publieke kwaliteitsborger

Gemeenten zijn over het algemeen alleen verantwoordelijk voor het verstrekken van de bouwvergunning en - voor zover nodig - het gereedmeldingscertificaat. Bij eenvoudige bouwwerken en woningen hebben zij de mogelijkheid om tijdens de bouw de voortgang te inspecteren. In de praktijk komt dat nauwelijks voor. Bij de complexere bouwwerken controleert de gemeente het toetsing- en toezichtplan (*Rapport Initial de Controle Technique*). De gemeente heeft de bevoegdheid om het plan in detail te toetsen. Meestal wordt er alleen gecheckt (gevalideerd) of alle relevante onderwerpen in het plan aan bod komen. Na afloop van de bouw valideert de gemeente het eindrapport *(Rapport Finale de Controle Technique*) op een vergelijkbare manier. Gemeenten kunnen het gebouw inspecteren, waarbij het accent vooral zal liggen op het voldoen aan de veiligheidseisen (vluchtwegen en dergelijke). Over het algemeen is de gemeentelijke inspectie- en toezichtrol vooral administratief en nauwelijks inhoudelijk (feitelijke inspecties). Afhankelijk van de gebouwfunctie verstrekt de gemeente een gebruiksvergunning.
Er worden geen wettelijke eisen gesteld aan het personeel van het lokale bouwtoezicht. Wel stellen gemeenten vrijwillige en functionele eisen aan hun personeel. De medewerkers moeten (afhankelijk van de functie) een bepaalde opleiding hebben gevolgd en er worden eisen gesteld aan de bijscholing. Ook zijn er eisen aan hun onafhankelijkheid. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis een kwaliteitssysteem volgen. In de meeste gevallen wordt in dat kwaliteitssysteem ingegaan op thema's als de inspectie en testmethodes en de wijze van verslaglegging van toetsing- en toezichtactiviteiten.

De ambtenaren hoeven geen verplichte beroeps- en of aansprakelijkheidsverzekering te hebben. Wel werken de gemeenten volgens een vaste gedragscode. Burgers/aanvragers die zich benadeeld voelen door een onjuiste beslissing of handeling, kunnen beroep aantekeningen bij de bestuursrechter. Deze beroepsmogelijkheden zijn vastgelegd in landelijke publiekrechtelijke wetgeving.

4.4.2 Private kwaliteitsborger

De taken, verantwoordelijkheden en eisen aan de private kwaliteitsborgers zijn wat dat betreft een stuk omvangrijker.
De private kwaliteitsborging strekt zich in de meeste gevallen uit van de aanvraag tot aan de oplevering. In de voorontwerpfase kan een aanvrager al een privaat controlebureau inschakelen om te adviseren op hoofdlijnen. De wettelijke verplichte rol van de private toetser begint met de plantoets. Tijdens de plantoetsingfase worden alle relevante documenten gedetailleerd gecontroleerd (ontwerp- en constructietekeningen, sterkteberekeningen, etc.). Ook wordt de bouwplaats voordat de bouw begint bezocht en gecontroleerd. Na de plantoetsingfase stelt de private kwaliteitsborger een *Rapport Initiale de Controle Technique* op. Onderdeel daarvan is het toezichtplan voor de inspecties tijdens de bouwfase, waarin wordt aangegeven welke onderdelen/bouwactiviteiten op welke momenten worden getoetst. Het toezicht wordt via deze vastgestelde controleschema's uitgevoerd, waarbij de frequentie en inhoud vooral afhankelijk is van de omvang en de functie van het gebouw.
Er wordt een wettelijk onderscheid gemaakt tussen verplichte en vrijwillige onderdelen die getoetst moeten (kunnen) worden. Tot de verplichte toetsonderdelen behoren:

- Constructieve veiligheid (zoals de draagconstructie, funderingen, gebouwskelet, het dak en de installatieonderdelen die onlosmakelijk verbonden zijn met het gebouw).
- Persoonlijke veiligheid: alle eisen die gesteld zijn om de veiligheid van de gebouwbewoners, -gebruikers en -bezoekers te waarborgen.

Afhankelijk van de functie en locatie van het gebouw kunnen de volgende deelgebieden ook verplicht zijn:

- Toegankelijkheid van mindervalide personen.
- Veiligheid van personen in aardbevingsgevoelige gebieden.

Daarnaast kunnen er op verzoek van de aanvrager andere onderdelen worden aangewezen die de private toetser moet checken.

De wijze waarop het toezicht wordt ingevuld, kan mede worden gezien in het licht van de eisen die verzekeringsmaatschappijen stellen. In het aannemings- of bouwcontract worden afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau waaraan het gebouw en de onderdelen moeten voldoen (veelal wordt er verwezen naar bestaande Normen). Het toezicht moet ervoor zorgen dat de kans op gebreken na oplevering zo klein mogelijk is. Over het algemeen zullen vooral technische oplossingen die hun waarde hebben bewezen (en waarvan de risico's dan ook bekend zijn) worden geaccepteerd. De verzekeraars maken in hun polissen onderscheid tussen courante en niet courante technieken en oplossingen (*travaux de technique courante* en *travaux de technique non courante*). Daarbij wordt verwezen naar erkende bouwtechnieken zoals die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in eerder genoemde documenten als de DTU's en ATec's (*Avis Techniques*). De algemene stelregel zal waarschijnlijk luiden: "hoe couranter de technische oplossingen, hoe lager de verzekeringspremie". Op basis van het opleveringsdocument van de private toetsingsorganisatie bepaalt de verzekeraar uiteindelijk de precieze dekking van de tienjarige aansprakelijkheidsverzekering.
Overigens ook wanneer het niet wettelijk verplicht is, kiezen in de praktijk veel ontwikkelaars vaak toch voor privaat toezicht. De belangrijkste overweging is dat de verzekeringspremies voor de verplichte 10 jarige aansprakelijkheidsverzekering lager zijn als het werk tijdens de bouw gecontroleerd is door een private kwaliteitsborger.

Tijdens de bouw moet de private toetser zich er van vergewissen dat het werk wordt uitgevoerd volgens de technische eisen. Ook moet hij er op toezien dat het bouwbedrijf zelf en de eventueel betrokken architect hun controle- en toezichtwerkzaamheden adequaat uitvoeren. Het gaat daarbij niet om vastgestelde controlemomenten. Het toezicht vindt op ad-hoc basis plaats. De private toetser

controleert in deze fase onder meer de fabrieksverklaringen van producenten, voert incidenteel visueel onderzoek uit op de bouwplaats en neemt deel aan eventuele bouwvergaderingen.
Voordat het werk wordt opgeleverd, controleert de kwaliteitsborger of zaken als de waterdichtheid, de brandveiligheidsvoorzieningen en de mechanische en technische installaties in orde zijn. In zijn opleveringsrapport (*Rapport Finale de Controle Technique)* geeft de private kwaliteitsborger aan hoe het toezichtproces is verlopen en verklaart hij dat het gebouw aan de eisen voldoet. De ontwikkelaar/aanvrager moet (binnen dertig dagen na oplevering) een verklaring naar de gemeente sturen dat het bouwwerk is opgeleverd. Voor openbare gebouwen en hoogbouw moet een gebruiksvergunning worden afgegeven. Het gemeentelijk BWT kan het gebouw inspecteren en controleert daarbij vooral of het voldoet aan de veiligheidseisen.

Er zijn zo'n veertig private kwaliteitsborgers (*Bureaux de Contrôle Technique*) in Frankrijk, waarvan bedrijven zoals SOCOTEC (Société de Contrôle Technique), Bureau Veritas, Norisko en APAVE, de belangrijkste zijn. Van alle nieuwe bouwwerken in Frankrijk wordt ongeveer de helft gecontroleerd door deze bureaus. Dat is overigens – veel – meer dan het aandeel van de complexe bouwwerken die wettelijke verplicht gecontroleerd zouden moeten worden door private bureaus.
De eisen aan de taken en verantwoordelijkheden van de private toetsers en de toelatingsprocedures zijn vastgelegd in de Bouw – en Woningwet. De potentiële toetsers moeten een grote hoeveelheid gegevens overleggen om hun deskundigheid en ervaring te staven. Daarbij gaat het onder meer om de beroepskwalificaties (professionals met een ingenieurstitel) en de technische praktijkervaring en onafhankelijkheid.
Bij de erkenning wordt een onderscheid gemaakt naar het type bouwwerk waarvoor het bureau actief mag zijn. Op het gebied van hun deskundigheid kunnen de private toetsers een achtergrond hebben in òf het vakgebied van de bouwtechniek òf van de civiele techniek. De accreditatie of het certificaat wordt geven over één (of mits gekwalificeerd, meerdere) vakterreinen. Er worden 15 deelvak/competentie gebieden onderscheiden die verdeeld zijn over vijf categorieën:

- De certificaten A1 en A2 geven de bevoegdheid om alle technische regels te toetsen bij alle gebouwen.
- De certificaten B1 en B2 geven de bevoegdheid om bepaalde eisen te toetsen voor alle gebouwen (zoals constructieve veiligheid, brandveiligheid).
- De certificaten C1 tot en met C6 hebben betrekking op de toets en het toezicht op de installatie voorzieningen.
- Met Certificaat D kunnen alle technische eisen voor civieltechnische werken getoetst worden.
- De Certificaten E1 tot en met E4 verdelen het civieltechnische werk weer onder in afzonderlijke categorieën (infrastructurele werken, waterwegen, etc.).

De type-indeling is gebaseerd op een risicoanalyse. Voor gebouwen waar veel publiek aanwezig is (en de gevolgen groot zijn als er iets mis gaat), zijn de eisen aan de bureaus stringenter dan bij gebouwen waar de eventuele risico's minder hoog zijn.
De inspecteur en het bureau moeten onafhankelijk zijn. Bij een werk dat wordt getoetst, mogen zij niet een ontwerpende, bouwende of adviserende rol hebben.
De bureaus worden gecertificeerd door het COFRAC (= vrij vertaald de Franse Raad voor Accreditatie). De gecertificeerde organisaties moeten vervolgens pro forma goedgekeurd en erkend worden door de departementale overheden voordat ze aan de slag mogen. Het certificaat is vijf jaar geldig. De gecertificeerde bureaus moeten een jaarrapport aan de toelatingsorganisatie overleggen, met het verslag van hun werkzaamheden. Daarnaast worden ze periodiek door het COFRAC geauditeerd waarbij gekeken wordt of ze nog voldoen aan de eisen (zoals het kwaliteitssysteem, de gehanteerde methodieken, de opleidingen en vaardigheden van het personeel en dergelijke).

In het Franse stelsel moeten alle **contractpartijen** een verplichte aansprakelijkheidsverzekering van 10 jaar afsluiten, die voornamelijk het herstel van verborgen gebreken en het failliet gaan tijdens de bouw financieel moet kunnen opvangen. Het gaat in de praktijk dan voornamelijk om de private kwaliteitsborger en de betrokken bouwer. Bij het constateren van een fout of schade ligt de bewijslast bij de kwaliteitsborger of de bouwer. De private kwaliteitsborger kan in beginsel niet aansprakelijkheid worden gesteld als hij bijvoorbeeld kan aantonen dat de:

- Schade niet onder de garantieverzekering valt (en het dus niet van invloed is op de constructieve of persoonlijke veiligheid).
- Het om een bouwdeel gaat dat niet onderwerp van controle is geweest.
- Het ontstaan is door natuurlijke oorzaken of doordat een uitdrukkelijk advies van hem niet is opgevolgd door de bouwer.

In het kader van het burgerlijk recht kan de private toetser ook nog worden aangesproken op zijn contractuele aansprakelijkheid of schade die ontstaan is als gevolg van een onrechtmatige daad.
Het is natuurlijk de vraag hoe eventuele geschillen in de praktijk worden opgelost en hoe de aansprakelijkheden en het al dan niet nalaten van handelingen van de betrokken partijen ontrafeld worden. Dit geldt overigens ook voor de aansprakelijkheidsregelingen in de andere landen uit dit rapport.

4.5 Samenvatting

- Frankrijk kent een gecombineerd publiek–privaat bouwtoezichtstelsel, waarbij de nadruk ligt op de private partijen. Gemeenten zijn verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van de bouwvergunning en voor zover nodig (bij de complexere bouwwerken) het gereedmeldingscertificaat. Bij woningbouw speelt gemeentelijke toezicht niet of nauwelijks een rol. Bij de grotere projecten spelen gemeenten een rol bij het begin en het einde van de procedure. Zij moeten de door de private kwaliteitsborger opgestelde plantoetsrapport/toezichtplan en eindrapportage accorderen. Bij deze grote bouwprojecten moeten in de ontwerpfase geregistreerde architecten zijn betrokken. De grotere projecten worden zonder uitzondering gecontroleerd door private inspectiebureaus, waarbij geldt dat naarmate de risico's groter zijn het toezicht stringenter is.
- Het kwaliteitsborgingsysteem is stevig gefundeerd in het Franse verzekerings- en garantiestelsel. Op basis van dit verzekeringsregiem dat stamt uit 1978, moeten de contractpartijen onder meer verplicht een tienjarige aansprakelijkheidsverzekering afsluiten voordat met de bouw gestart wordt. De verzekering dekt schade die ontstaat bij de eigenaar/aanvrager en bij het bouwbedrijf.
- Het toezicht tijdens de bouw (van complexe bouwwerken) moet via vooraf vastgestelde toetsingsschema's worden uitgevoerd, waarbij de frequentie en inhoud afhankelijk is van de risicoklasse van het gebouw. Het is niet bekend of er wettelijk zaken zijn vastgelegd over de wijze waarop het toezicht moet worden uitgevoerd. Wel is wettelijk vastgelegd dat bepaalde onderdelen (zoals constructieve en persoonlijke veiligheid) verplicht getoetst moeten worden.
- Architecten moeten geregistreerd zijn bij hun beroepsorganisaties. Bouwbedrijven moeten (om in aanmerking te kunnen komen voor het afsluiten van de verlichte verzekering) worden geregistreerd). Private toetsingsbureaus moeten erkend en gecertificeerd zijn en moeten bij het project waarvan zij de kwaliteit borgen een onafhankelijke positie innemen.
- De Franse kwaliteitsborgingprocedure heeft (bij de complexe bouwwerken) een begin en een eindmoment. Aan het begin van het toezichtproces wordt in een plantoetsrapport en toezichtplan vastgelegd hoe de controle gaat verlopen. Bij oplevering verstrekt de gemeente een gereedmeldingscertificaat.
- In het Franse systeem zijn de laatste jaren geen grote veranderingen doorgevoerd. Dat is een indicatie dat het stelsel blijkbaar naar behoren functioneert. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de bouw vergelijkbaar is met die in andere landen en dat ook de faalkosten in de bouw op een vergelijkbaar niveau liggen (World Bank Group, 2013, zie de voetnoot aan het begin van het hoofdstuk).

5. IERLAND

5.1 Inleiding[6]

De *Building Control Act*, die in 2007 herzien is, vormt het fundament onder het Ierse kwaliteitsborgingstelsel. De *Building Regulations* bevatten de technische kwaliteitsregels en de normen waaraan bouwwerken moeten voldoen vanuit veiligheids-, duurzaamheids- en toegankelijkheidsoverwegingen. In de *Building Regulations* zijn ook algemeen eisen geformuleerd over het vakmanschap en de vakbekwaamheid van de bouwprofessionals. De *Building Control Regulations* geven aan welke kwaliteitsborgingprocedures er gevolgd moeten worden voor de verschillende bouwwerken.
De Ierse bouwregelgevingsystematiek is de laatste jaren op onderdelen gewijzigd. In 2007 en – vooral – in 2014 zijn er veranderingen doorgevoerd. Tot 2007 werd het publiek-private stelsel gekenmerkt door een combinatie van publieke toetsing en toezicht en toezicht door private '*self-certifiers*'. In het stelsel moesten de architect en de bouwer een certificaat afgeven dat het gebouw bijvoorbeeld brand- en constructief veilig was en de gemeente zou dat certificaat na controle accepteren. De nieuwbouwboom in Ierland rond de eeuwwisseling (2000) en de ontoereikende bemensing van de gemeentelijke afdelingen BWT werkten een situatie in de hand, waarin bouwers en installatiebedrijven bouwwerken goedkeurden die verder niet door de gemeenten werden gecontroleerd. Dit leidde ertoe dat er in sommige gevallen gebouwen werden opgeleverd die soms niet aan de regels van bijvoorbeeld brandveiligheid voldeden. Er werd in die tijd te snel, te gemakkelijk, maar ook te ongecontroleerd gebouwd. Het toezicht door de 'zichzelf certificerende' bouwers en architecten liet kortom te wensen over, wat tot enkele (bijna) rampen heeft geleid. Dit is voor de Ierse overheid de reden geweest om in 2007 en later nog eens in 2014 met een set nieuwe regels de teugels verder aan te halen. De eisen aan de private kwaliteitsborgers werden strenger en het toezicht van de gemeente op de private kwaliteitsborging werd versterkt.
Het Ierse *Department of the environment, Community & Local Government* stelt de bouwregels op en ziet erop toe dat ze in de praktijk ook worden uitgevoerd. Daarnaast zijn de verschillende beroepsorganisaties die architecten ingenieurs en bouwbedrijven registreren en certificeren, verantwoordelijk voor de toelating en het toezicht op de door hen geregistreerde bouwprofessionals.

---

[6] Veel feitelijke informatie is te vinden op de website van het verantwoordelijke *Department of the environment, Community & Local Government*: www.environ.ie/en/DevelopmentHousing/BuildingStandards/.
Deze website bevat bijvoorbeeld alle wetten, regels, toelichtingen en handleidingen, zoals de *Building Control Act 2007 plus Explanatory Memorandum, de Code of Practice for inspecting and certifying Buildings and Works, February, 2014)*.
Daarnaast is veel praktische informatie te vinden op de website van Dublin: *www.dublincity.ie (planning and building control).*
Ook de reguliere Ierse pers besteedt regelmatig aandacht aan de wijzigingen van het stelsel: www.irishtimes.ie of www.independent.ie.

5.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

In Ierland wordt er onderscheid gemaakt tussen bouwwerken waarvan het voornemen van het bouwen wel of niet aan de gemeente moeten worden gemeld. De vraag of een bouwplan moet worden gemeld, hangt af van de vraag of er voor het geplande bouwwerk een planologische vergunning en/of een brandveiligheidcertificaat nodig is.

Vergunningvrije bouwwerken

Wanneer er geen planologische vergunning en/of een brandveiligheidcertificaat nodig is, zijn de bouwvoornemens vergunningvrij.

Er is geen planologische vergunning nodig voor activiteiten als:

- Het normale onderhoud en schilderwerk aan een gebouw.
- Het (ver)bouwen van een uit- of aanbouw achter een woning, een zolder, een garage of schuur.
- Het plaatsen van een omheining, erfscheiding, (schotel) antenne, en dergelijke.

Bij deze bouwwerken gelden er in vrijwel alle gevallen voorwaarden aan het maximale oppervlakte van de aan/uitbouwen of de maximale hoogte van het bouwwerk.

Voor de volgende bouwwerken is er geen brandveiligheidcertificaat nodig:

- Bepaalde agrarische gebouwen (mits gelijkvloers).
- Een gelijkvloerse garage bij een woning en/of een gelijkvloers gebouw behorende bij een woning zonder woonfunctie (zoals een schuur of dierenverblijf).

Bouwwerken waar geen planologische eisen of brandveiligheidseisen gelden, moeten weliswaar aan de regels voldoen, maar hebben geen vergunning nodig en worden ook niet formeel getoetst. Vandaar dat wij deze bouwplannen - die niet vooraf aan de gemeente hoeven worden gemeld - hier onder het kopje 'vergunningvrij' scharen.

Vergunningplichtige bouwwerken

Alle andere bouwplannen zijn vergunningplichtig en moeten bij de gemeente worden gemeld via een *commencement notice.* Deze verplichting geldt specifiek voor:

1) Bouwwerken waarvoor een brandveiligheidcertificaat vereist is. Het gaat dan om bouwactiviteiten zoals het:
   - Het ontwerpen en bouwen van een nieuw gebouw.
   - De verbouw, materiële of indelingswijziging, toevoeging, gebruiksverandering van bijvoorbeeld woongebouwen (appartementen), kantoorgebouwen, gebouwen voor dagopvang, hotels, hostels, ontmoetingscentra, winkelcentra en dergelijke. Kortom: gebouwen waar (veel) mensen bijeenkomen/verblijven en waar de gevolgen van brand groot kunnen zijn.

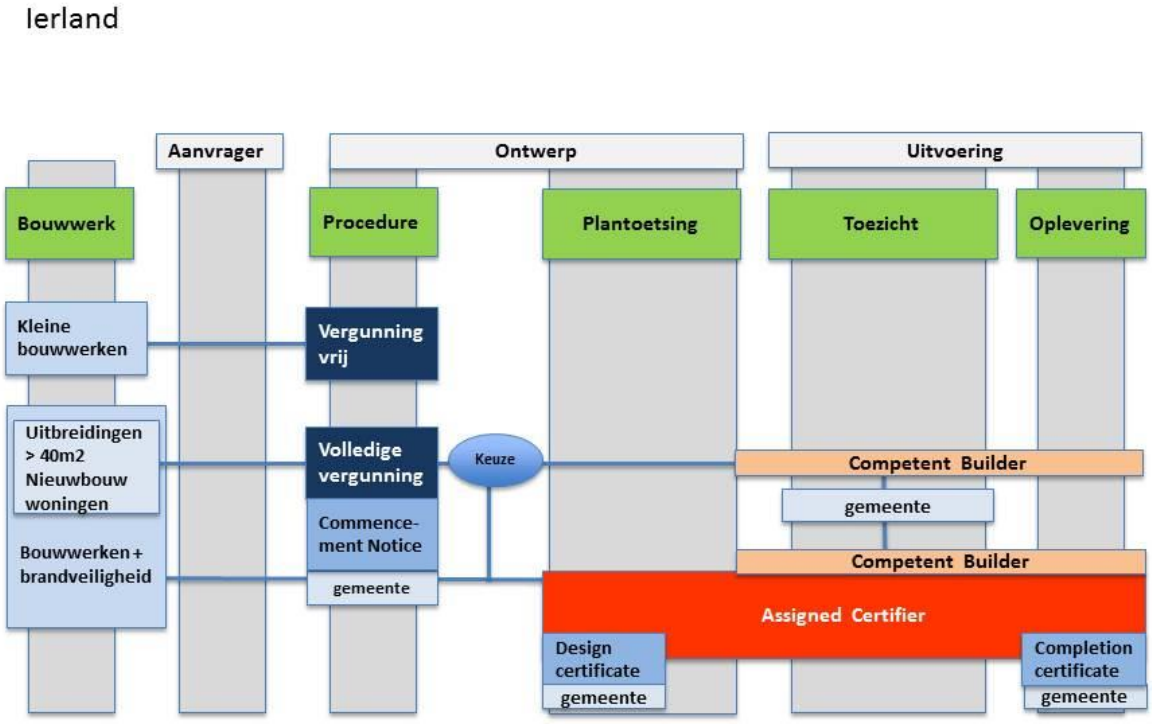
> Een brandveiligheidcertificaat moet bij de gemeente worden aangevraagd. Meestal is deze opgesteld door een brandveiligheidexpert en/of een erkend architect of ingenieur. Pas nadat het brandcertificaat is verstrekt, mag er gebouwd worden. De gemeente komt tijdens de bouw niet controleren. De ingehuurde ingenieur/architect/brandveiligheidsexpert is ervoor verantwoordelijk dat er bij oplevering een gereedmeldingscertificaat wordt opgesteld, waarmee verklaard wordt dat het gebouw aan de brandveiligheidseisen (maar ook aan alle andere bouwregels) voldoet.

2) Voor nieuwbouw woningen en uitbreidingen aan bestaande woningen die groter zijn dan 40m^2 moest tot voor kort eveneens een volledige *commencement notice* worden ingediend.
   In de praktijk bleek dit nogal wat financiële gevolgen te hebben voor de eenmalige aanvragers van een vergunning voor woningbouw of een verbouwing. Besloten is om deze aanvragers nu de mogelijkheid te geven om zelf te kiezen of ze een gecertificeerde toetser gaan inschakelen en bij oplevering een 'nalevingscertificaat' (*certificate of compliance*) willen overleggen. Deze aanvragers moeten nu vooraf aangeven aan de gemeente hoe zij denken te voldoen aan de regels (zie verder paragraaf 5.3.1).

5.3 Kwaliteitsborging bij een vergunningplichtige procedure[7]

De aanvrager moet de gemeente melden (via een *commencement notice*) dat hij een vergunningplichtig bouwplan heeft. In deze melding moet al worden aangeven welke private kwaliteitsborger (in Ierland *assigned certifier* genoemd*)* het bouwplan verder zal begeleiden. Ook moet worden aangegeven welke bouwer het werk zal gaan uitvoeren. Voordat de bouw start moet de kwaliteitsborger schriftelijk verklaren (via een *certificate of compliance -design)* dat het gebouwontwerp voldoet aan de eisen. Vervolgens moeten de gecertificeerde professionals (architecten en/of *surveyors)* tijdens bepaalde fasen van de bouw verplicht toezicht houden. Vooraf wordt daarvoor in een toezichtplan aangegeven wat de *certifier* wanneer tijdens de bouw gaat toetsen. Voor de uitvoering van het werk moet een *competent builder* worden ingeschakeld. Gemeenten kunnen tijdens de bouw ook het werk inspecteren. In prestatieafspraken tussen de nationale overheid en de gemeenten is vastgelegd dat een gemeente tussen de 10% en 15% van de bouwprojecten controleert. Als het bouwwerk gereed is, moeten zowel de *assigned certifier* als het bouwbedrijf verklaren dat het gebouwde bouwwerk voldoet aan de bouwregels. Dit gebeurt via het *certificate of compliance on completion* dat moet worden ingediend bij de gemeente. De *assigned certifier* stelt het gereedmeldingscertificaat op en de bouwer is verplicht om het certificaat te ondertekenen. Als het lokale BWT tevreden is met de inhoud wordt het door hen gevalideerd en geregistreerd.

Afbeelding 5.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Ierland



[7] In het door het *Department of the environment, Community & Local Government* uitgegeven *Code of Practice for inspecting and certifying Buildings and Works,* (Februari, 2014), wordt uitgebreid ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. In deze praktijkrichtlijn wordt eveneens in algemene zin ingegaan op de wijze waarop het toezicht tijdens de bouw dient plaats te vinden.

Individuele woningbouwers en verbouwers kunnen vanaf september 2015 opteren om af te zien van een *assigned certifier*. De kosten van deze gecertificeerde inspecties voor deze (ver)bouwactiviteiten waren verhoudingsgewijs erg hoog[8]. De alternatieven waar over gedacht werden, waren onder meer de volgende:

- Maak de certificering voor deze bouwwerken niet wettelijk verplicht maar facultatief.
- Maak de pool professionals die mogen ontwerpen, inspecteren en toezichthouden groter, zodat de concurrentie toeneemt en de kosten vanzelf zullen dalen.
- Geef een leidraad met maximale honoraria voor de certificering van eengezinswoningen/woningen van 'eigen bouwers (waarbij een bedrag werd genoemd van € 3.800, dat eventueel met maximaal € 2.20 opgehoogd zou kunnen worden wanneer er zaken fout gaan).
- Maak deze bouwwerken vergunningvrij.

De keuze is uiteindelijk gevallen op de eerste optie. Een aanvrager die een ´individuele´ eengezinswoning wil bouwen of zijn woning wil uitbreiden met meer dan 40m^2 kan nu zelf kiezen. Als de aanvrager afziet de verplichting tot gecertificeerde toetsing, moet hij bij zijn *Commencement notice* een zogenaamde *opt-out* verklaring indienen bij de gemeente, waarin hij aangeeft op welke manier ervoor gezorgd gaat worden dat zijn bouwwerk aan de eisen gaat voldoen.

5.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

5.4.1 Aanvrager

De aanvrager van het bouwplan moet voordat hij zijn bouwplan meldt - indien nodig – een brandveiligheidcertificaat en een certificaat toegankelijkheid voor invaliden hebben aangevraagd. Daarna moet hij de *commencement notice* indienen. De melding moet tussen de 4 en 2 weken voor het begin van de bouw worden doorgegeven en geldt (met uitzondering van hele kleine plannen) voor veel bouwplannen. Als de aanvrager niet zeker is of zijn werk gemeld moet worden, moet hij een gecertificeerde bouwprofessional raadplegen (en dus niet de gemeente). De eisen die aan deze melding worden gesteld, zijn fors. Niet alleen moet de *commencement notice* het gedetailleerde plan bevatten (dat gecertificeerd moet zijn door de ontwerper). Ook moet al in deze fase worden aangegeven wie de private kwaliteitsborger en de bouwer zijn, inclusief een door beide partijen ondertekent toezichtplan.
Zoals hiervoor is aangegeven, kan een aanvrager die een ´individuele´ eengezinswoning wil bouwen of zijn woning wil uitbreiden met meer dan 40m^2 vanaf september 2015 opteren om af te zien van een *assigned certifier*. Als de aanvrager afziet de verplichting tot gecertificeerde toetsing, dient hij bij zijn *commencement notice* de *opt-out* verklaring in bij de gemeente. Bij die verklaring moeten de relevante gegevens van het bouwvoornemen worden overlegd (tekeningen, specificaties, berekeningen, etc.) die aantonen dat het geplande bouwwerk aan de eisen gaat voldoen. Wanneer het werk door een bouwer wordt uitgevoerd, moet de opdrachtbrief aan de bouwer aan de verklaring worden toegevoegd. Tevens moet de bouwer op het aanvraagformulier zijn adresgegevens vermelden en de verklaring mede ondertekenen.

5.4.2 Gemeente

Gemeenten beoordelen aan het begin van het proces of de *commencement notice* aan de eisen voldoet. Is alle informatie (tekeningen, berekeningen en verklaringen) die er moet zijn ook ingediend? De gemeente verricht geen technische plantoets. Er wordt gekeken of de *design compliance notice* van de kwaliteitsborger en het toezichtplan dat tijdens de bouw gebruikt gaat worden valide is. Dezelfde procedure wordt gevolgd als de bouw gereed is. Er wordt gecheckt of de verklaringen (certifi-

[8] In de Ierse pers worden bedragen genoemd die oplopen tot € 16.000 voor de toetsing en het toezicht van een eengezinswoning:.*Radical plan to exempt new homes from building rules; proposed exemption would apply to extensions and one-off homes* (published on 04/05/2015 op: www.independent.ie).

caat) van de kwaliteitsborger en de bouwer volledig zijn. Tijdens de bouw kan de gemeente echter wel een inhoudelijk actieve rol spelen. Zij worden namelijk geacht om 12% tot 15% van alle nieuwbouw projecten tijdens de bouw te inspecteren[9]. De selectie van deze projecten vindt gecombineerd plaats op basis van een risico analyse en een steekproef. Het is voorstelbaar dat wanneer de gemeente geen vertrouwen heeft in een goede afloop van plannen van een *opt out* aanvrager, ze in de praktijk toch toezicht gaat houden. Op basis van de in de *commencement notice* verstrekte informatie zijn gemeenten in de gelegenheid te beoordelen of ze te maken kunnen krijgen met een risicovol project. De gemeente kan daarmee rekening houden bij de planning en invulling van haar eigen inspectie- en toezichtplannen.
Gemeenten moeten verslag doen van hun toezichtactiviteiten. De individuele inspectieverslagen worden verstrekt aan de betrokken *assigned certifier* en de bouwer. Op overkoepelend niveau zijn gemeenten verplicht om vier keer per jaar verslag te doen van hun 'toezicht activiteiten' aan de nationale overheid. Aan de hand van de ervaring wordt door de verantwoordelijke minister in overleg met de Ierse tegenhanger van het VNG bekeken of de toezichtcapaciteit bij gemeenten verder ontwikkeld en vergroot moet worden.
Gemeenten hebben de bevoegdheid om een bouwstop af te dwingen en vervolging in te stellen wanneer er in strijd met de regels wordt gebouwd. Ook zijn de maximale straffen (boetes) verhoogd die gemeenten kunnen opleggen voor overtredingen van de nationale bouwregelgeving.

Tabel 5.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een complex bouwwerk in Ierland

PARTIJ\FASE BOUWPROCES	Aanvraag (vooraf)	Bouw (tijdens)	Oplevering (na)
Aanvrager	Dient *Commencement notice* in. Schakelt de noodzakelijke geregistreerde en gecertificeerde bouwprofessionals in.		.
Gemeente	Accordeert *Commencement notice* en toezichtplan. Verstrekt bouwvergunning.	Steekproefsgewijs toezicht (risico analyse) op 12% - 15% van alle nieuwbouw. Kan werk stilleggen	Accordeert en registreert gereedmelding.
Assigned certifier	Accordeert ontwerp via het Ontwerpcertificaat en maakt toezichtplan.	Houdt toezicht conform het toezichtplan.	Stelt gereedmeldingscertificaat op en verklaart daarmee aan gemeente dat het werk gereed is en aan de eisen voldoet.
Bouwer	.	Houdt toezicht conform het toezichtplan.	Ondertekent het gereedmeldingscertificaat.

5.4.3 Private kwaliteitsborger

Alleen architecten, *quantity surveyors* ('kostendeskundige/calculator') en *building surveyors* ('bouwinspecteur') kunnen worden gecertificeerd en geregistreerd als a*ssigned certifier*. Voordat de bouw start, moet de kwaliteitsborger schriftelijk verklaren dat het gebouwontwerp voldoet aan de eisen (via een *certificate of compliance -design)*. Vervolgens moet hij tijdens bepaalde fasen van de bouw verplicht toezicht houden. Vooraf wordt daarvoor in een toezichtplan aangegeven wat er tijdens de bouw wanneer getoetst gaat worden. De toezichtresultaten moeten schriftelijk worden vastgelegd. Er worden geen eisen geteld aan de wijze van toezicht en de frequentie ervan. Wel worden er (bijvoorbeeld in de *Code of practice for inspecting and certifying Buildings and Works* (zie voetnoot 7) algemene richtlijnen gegeven.

[9] Deze afspraak maakt onderdeel uit van de *Service Indicators for Local Government*, die de gemeenten verplicht jaarlijks moeten opstellen (op basis van de *Local Government Reform Act*).

De certificatieregelingen voor architecten en ingenieurs worden uitgevoerd en beheerd door het *Royal Institute of Architects of Ireland* en de *Society of Chartered Surveyors*. In principe kunnen de professionals die geregistreerd zijn bij deze beroepsorganisaties optreden als een *assigned certifier*. Zij moeten daartoe voldoen aan bepaalde opleiding- en ervaringseisen en worden geacht hun kennis en vaardigheden bij te houden via opgedane praktijkervaring en '*permanent education'*. Degenen die voldoen aan de eisen, worden opgenomen in een statutair register. De eisen aan de architecten zijn vastgelegd in deel 3 van de *Building Control Act* 2007. De eisen hebben betrekking op de gevolgde opleiding (universitair niveau), het opleidingsinstituut en de afstudeerrichting. Een kandidaat moet verder het beroepspraktijkexamen met goed gevolg hebben afgelegd en moet aantonen dat hij tenminste zeven jaar ervaring heeft met het verrichten van ´architectendiensten´. Voor degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen, zijn er overigens ook mogelijkheden om zich te laten certificeren. Daarbij wordt onder meer geëist dat de kandidaat aantoont over een relevante opleiding en praktijkervaring te beschikken. Een examencommissie beslist uiteindelijk over het al dan niet certificeren van een kandidaat en zijn of haar toelating tot het register. De delen 4 en 5 van de *Building Code* bevatten vergelijkbare toelatingseisen voor *quantity surveyor*s en *building surveyors*. De certificerende instellingen hebben een gedragscode opgesteld waaraan de *assigned certifiers* zich moeten houden.

5.4.4 Bouwer

Van de bouwers wordt verwacht dat zij volgens de regels bouwen. Binnen het bedrijf moet een persoon worden aangewezen die de bouw controleert. De bouwer moet de *assigned certifier* in staat stellen zijn werk te doen en hem voorzien van de door hem benodigde documenten. De bouwer moet aan het eind van het proces het gereedmeldingscertificaat mede ondertekenen.
Het is uiteindelijk de bedoeling dat binnen het Ierse kwaliteitsborgingsysteem (naast de ontwerpers/architecten en *assigned certifiers*) ook de bouwers wettelijk geregistreerd worden. De Ierse *Construction Industry Federation* (CIF) heeft inmiddels het *Construction Industry Register Ireland* opgezet. Alle bouwers (van groot tot klein) kunnen zich vanaf begin 2014 bij het register inschrijven. Daarbij gelden er wel een paar voorwaarden. Zo moet men aantonen over minimaal drie jaar professionele ervaring te beschikken (aan te tonen via een lijstje met drie projecten plus referenties). Er moet een verklaring van de belastingdienst worden overlegd dat men aan de verplichtingen voldoet (idem voor verzekeringen). Het bedrijf moet voldoen aan de gezondheids- en veiligheidseisen. De kennis over de bouwregels en -eisen moet up-to-date zijn. Verder moet er een gedragscode worden ondertekend en moet men voldoen aan de verplichtingen rond *professional development*. Een introductiecursus is tenslotte verplicht. Het lidmaatschap moet jaarlijks worden vernieuwd. Het register werkt nu nog op vrijwillige basis en moet de goede ('competent') van de slechte bouwers scheiden. Het register is online beschikbaar voor potentiële opdrachtgevers.

5.5 Samenvatting

- In 2014 is het al bestaande Ierse publieke-private toetsing- en toezichtsysteem flink aangescherpt. De eisen aan de al bestaande certificering van bouwprofessionals zijn strenger geworden en het toezicht van de gemeente op de private kwaliteitsborging is versterkt. Voor bepaalde complexere bouwwerken moet er verplicht toezicht worden gehouden door een *assigned certifier*.
- Binnen het Ierse systeem is registratie en certificatie van de bouwprofessionals (architecten, ingenieurs en bouwers) van groot belang. Al deze partijen moeten aan bepaalde eisen voldoen en ingeschreven staan bij hun beroepsorganisatie.
- De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de aanvrager. De aanvrager moet de *commencement notice* indienen, inclusief alle relevante gegevens van het plan. Tekeningen, berekeningen en specificaties maar ook ondertekende verklaringen van de kwaliteitsborger en de bouwer. Tot slot moet er een toezichtplan bij de stukken zijn gevoegd. Ook al zijn de *assigned certifier* en de *competent builder* geregistreerd, dan nog moet de aanvrager er zich volgens de letter van de wet van te overtuigen dat hun vaardigheden voldoende zijn om het plan tot een kwalitatief goed einde te brengen.

- De handhavingsbevoegdheden van de gemeente zijn overigens ook versterkt. Gemeenten worden geacht om tussen de 12% en 15% van alle nieuwbouwprojecten tijdens de bouw te bezoeken en te inspecteren. De keuze voor deze projecten is gebaseerd op een combinatie van een steekproefsgewijze selectie en een risicoanalyse. Verder hebben de gemeenten in het vergunningproces vooral een validerende en toezichthoudende taak.
- Het Ierse kwaliteitsborgingsproces kent een duidelijk beginpunt met de *commencement notice*. De *assigned certifier* stelt een eindcertificaat waarmee hij verklaart dat dat het bouwwerk volgens de regels (en het opgestelde toezichtplan) is gebouwd. De bouwer moet dit certificaat mede ondertekenen, voordat het naar de gemeente gaat.
- Voor aanvragers van woningbouwprojecten (de eenvoudige en eenmalige woningbouw) en bouwactiviteiten aan bestaande woningen (uit- en aanbouwen) zijn de eisen in 2015 weer versoepeld. Het nieuwe systeem bleek juist deze aanvragers op hoge kosten te jagen. De aanvragers van deze projecten hebben nu een keuzemogelijkheid om – binnen bepaalde grenzen – aan de gemeente aan te geven hoe ze denken de kwaliteitsborging te gaan organiseren.

6. NOORWEGEN

6.1 Inleiding[10]

Eind jaren negentig is Noorwegen overgegaan van een publiek naar een privaat kwaliteitsborgingstelsel. Dit gebeurde om de gemeenten te ontzien die over gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel beschikten, maar ook om tegemoet te komen aan de (vooral door de bouwindustrie geuite) wens om de regeldruk te verminderen. In het nieuwe systeem toetste de gemeente niet meer de plannen maar werd er gekeken of de aanvrager zelf had voorzien in een adequate toetsing- en toezichtmethodiek. Het kwaliteitsborgingsproces moest worden beschreven in een toezichtplan dat vooraf zou worden vastgesteld en goedgekeurd door de gemeente. Het systeem werd voor een groot deel gebaseerd op zelfcontrole door gekwalificeerde architecten en bouwbedrijven, aangevuld met (door de gemeente afgedwongen) toezicht door derden. Er werd een complex stelsel opgetuigd waarin bouwers en architecten en andere praktijkbeoefenaren gekwalificeerd en erkend konden worden om zowel hun eigen werk als dat van anderen te toetsen.
De administratieve druk zowel bij de gemeenten als bij de bouwprofessionals verminderde inderdaad aanzienlijk onder het nieuwe regiem. Er werd weinig tijd meer aan besteed aan de controle van bouwwerken, zeker door gemeenten. Het systeem bleek echter allesbehalve effectief. In de praktijk bleek dat de private partijen hun controle en toetsingswerk slecht deden. Vanwege ernstige onderbezetting waren de gemeenten niet of nauwelijks in staat om het toezicht door een derde partij (zoals dat was omschreven in het controle plan) goed af te dwingen. Als gevolg daarvan ging er veel mis tijdens de bouw. Dit leidde tot kwalitatief slechte bouwwerken, met veel gebreken en hoge herstelkosten om ze te verhelpen (World Bank,2013).

[10] Gebruikte bronnen:
- World Bank group, 2013, Investment Climate; good practices for construction regulation and enforcement reform (guidelines for reformers), January, Washington.
- De jaarlijkse uitgave van de World Bank groep die de regelgeving bekijkt voor verschillen zakelijke activiteiten. Informatie over Noorwegen en bouwvergunningen is te vinden op de website http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/norway/dealing-with-construction-permits/.
- De website van het verantwoordelijke ministerie: https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/organisation/departments/the-housing-and-building-department/id1493/.
- Op de website *Lovdata* (=wettelijke gegevens) zijn de teksten van alle Noorse (en deels Europese) juridische bronnen te raadplegen die de rechten en plichten van de burgers te regelen. Zo ook de Wet op de planning en de bouwvoorschriften (Planning en Bouwwet): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_4-1#KAPITTEL_4-1.
- Website van de Noorse Autoriteit voor Bouwkwaliteit: http://www.dibk.no/.
- *Kommunal og Regionaldepartemente*, 2010, Regulations relating to building applications (building Application regulations) Ministry of Local Government and Regional Development, Housing and building department, Oslo, 26th of March.
- Mailwisseling met medewerkers (Fredrik Horjen, Frode Grindahl en Pål Lyngstad) van het *Direktorat for Byggkvalitet* (DiBK).

In 2010 is de bouwregelgeving aangepast en is er een nieuwe aanpak geformuleerd die vervolgens in 2012 van kracht is geworden. In de nieuwe systematiek is het principe van zelfcontrole nog wel gehandhaafd, maar is er tegelijkertijd een veel grotere nadruk gelegd op de eisen aan en het toezicht op erkende bouwbedrijven.
Het Ministerie van Lokaal Bestuur en Regionale Ontwikkeling en daarbinnen het Departement voor Bouwen en Wonen is verantwoordelijk voor het huisvestings- en bouwbeleid. In de Planning- en Bouwwet (*Plan- og bygningsloven*) is het kwaliteitsborgingstelsel nader uitgewerkt. Deze wet en bijbehorende regelgeving bevatten de minimum technische kwaliteitseisen voor bouwwerken, de opzet en inhoud van de bouwvergunningprocedures, en de taken en verantwoordelijkheden van de kwaliteitsborgers.
De Noorse Autoriteit voor Bouwkwaliteit (*Direktoratet for byggkvalitet of (DiBK)* speelt een centrale rol bij de uitvoering van de technische voorschriften. Deze autoriteit controleert ook of de uitvoering van de wet wordt nageleefd. De DiBK is verantwoordelijk voor de goedkeuring van de erkende bouwbedrijven.

6.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

In de Noorse bouwregeldocumenten wordt in tegenstelling tot die in de andere geanalyseerde landen - begonnen met aan te geven welke bouwwerken vergunningplichtig zijn. In de wetgevingsartikelen die daarop volgen, wordt aangeven welke uitzonderingen er op deze algemene regel zijn.
Daarnaast worden de Noorse (vergunningplichtige) bouwwerken onderverdeeld in drie bouwwerkklassen. Startend bij klasse 1 (eenvoudig) en eindigend bij klasse 3 (complex).

Vergunningvrije bouwwerken

De categorie vergunningvrije bouwwerken heeft grote overeenkomsten met wat in andere landen gebruikelijk is. De volgende bouwwerken kunnen in Noorwegen zonder vergunning worden gebouwd:

- Kleine vrijstaande gebouwen die niet gebruikt mogen worden als een woning (tot 3 meter hoog en bruikbare vloeroppervlakte tot maximaal 15 m^2).
- Werk binnen bestaande gebouwen zoals aan niet-dragende wanden, verbouwingen en reparatie van eenvoudige installaties en open haarden.
- Klein 'buitenwerk': bijvoorbeeld omheiningen, reclame-uitingen, antennes en grondwerk (ophogingen, drainage, etc.) tot bepaalde maximale afmetingen.
- Bouwwerken, structuren en installaties op de bouwplaats, caravans en de winteropslag van pleziervaartuigen en caravans op campings.
- Verder zijn bouwwerken vergunningvrij die onder het beheer van andere ministeries (en wetgeving) vallen, zoals het werk aan de infrastructuur en de energievoorziening.

Vergunningplichtige bouwwerken

Voor de bouw van alle andere bouwwerken moet in principe toestemming worden gevraagd aan de gemeente. Voorbeelden:

- Nieuwbouw, uitbreiden of ingrijpend wijzigen en verbouwen van gebouwen, bouwstructuren of installaties.
- Gevelwijzigingen en gebruiks- of functieverandering van gebouwen.
- Slopen van gebouwen.
- Het splitsen of samenvoegen of aanpassen van (woon)gebouwen.
- Het plaatsen van hekwerken, bewegwijzering en reclame-installaties.
- Het plaatsen van tijdelijke gebouwen, structuren of faciliteiten.
- De aanleg van wegen, parkeer- en landingsplaatsen.

Twee specifieke categorieën bouwwerken
Binnen de vergunningplichtige bouwwerken worden er twee categorieën bouwwerken onderscheiden die een bijzondere status hebben en een verplicht omschreven kwaliteitsborgingsprocedure moeten volgen. Voor beide categorieën moet een bouwaanvraag worden ingediend en er moet toestemming worden verleend. Bij de een is private kwaliteitsborging verplicht en bij de ander mag de kwaliteitsborging door de aanvrager of ontwikkelaar zelf worden gedaan.

A) De verplicht private kwaliteitsborging geldt:
- Bij veranderingen in het gebruik van bouwwerken en constructies of delen daarvan die leiden tot een ander gebruik dan de oorspronkelijke of wettelijke doeleinden.
- Voor de bouw/verbouw van natte ruimtes.

Na toestemming moet de aanvrager een erkend bouwbedrijf inhuren dat de volledige verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteitsborging.

B) De volgende typen bouwactiviteiten mogen door de aanvrager/projectontwikkelaar zelf worden beheerd.
- Kleine bouwwerken in of aan bij bestaand onroerend goed zoals een toevoeging tot 50 m^2 en de bouw van een vrijstaand gebouw (die geen woonfunctie mag hebben) tot een oppervlak van 70 m^2.
- Veranderingen binnen een woning waardoor de woonfunctie wordt vergroot.
- Reclame-uitingen en antennesystemen tot een bepaalde maximale afmeting.
- De bouw of verbouw van 'algemene' agrarische gebouwen tot een vloer oppervlak van 1.000 m^2.

Het gaat hier over het algemeen om kleine risicoloze bouwactiviteiten, waarvan de Noorse overheid blijkbaar vindt dat de kwaliteitsborging goed geregeld moet zijn. De precieze achtergronden zijn ons onbekend. Het heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de eigenheid van de Noorse bouwpraktijk en (niet adequate) toezichtervaringen uit het recente verleden.

Indeling vergunningplichtige bouwwerken in klassen
De klasse indeling is gebaseerd op de mate van complexiteit van het bouwwerk, de moeilijkheidsgraad van het bouwen en de gevolgen die kunnen optreden (voor gezondheid, veiligheid en milieu) als er iets fout gaat met het gebouw. In de regelgeving worden de volgende drie klassen onderscheiden:
1. Klasse 1: Eenvoudige bouwwerken waar eventuele fouten geen ernstige gevolgen met zich brengen.
2. Klasse 2: Eenvoudige bouwwerken waarbij eventuele fouten beperkte gevolgen kunnen hebben. Of bouwwerken die 'redelijk' gecompliceerd zijn en waarbij de gevolgen van fouten beperkt zijn.
3. Klasse 3: Bouwwerken die 'redelijk' gecompliceerd zijn en waarbij fouten grote gevolgen kunnen hebben. Of bouwwerken die zeer gecompliceerde zijn en/of een hoge moeilijkheidsgraad hebben.

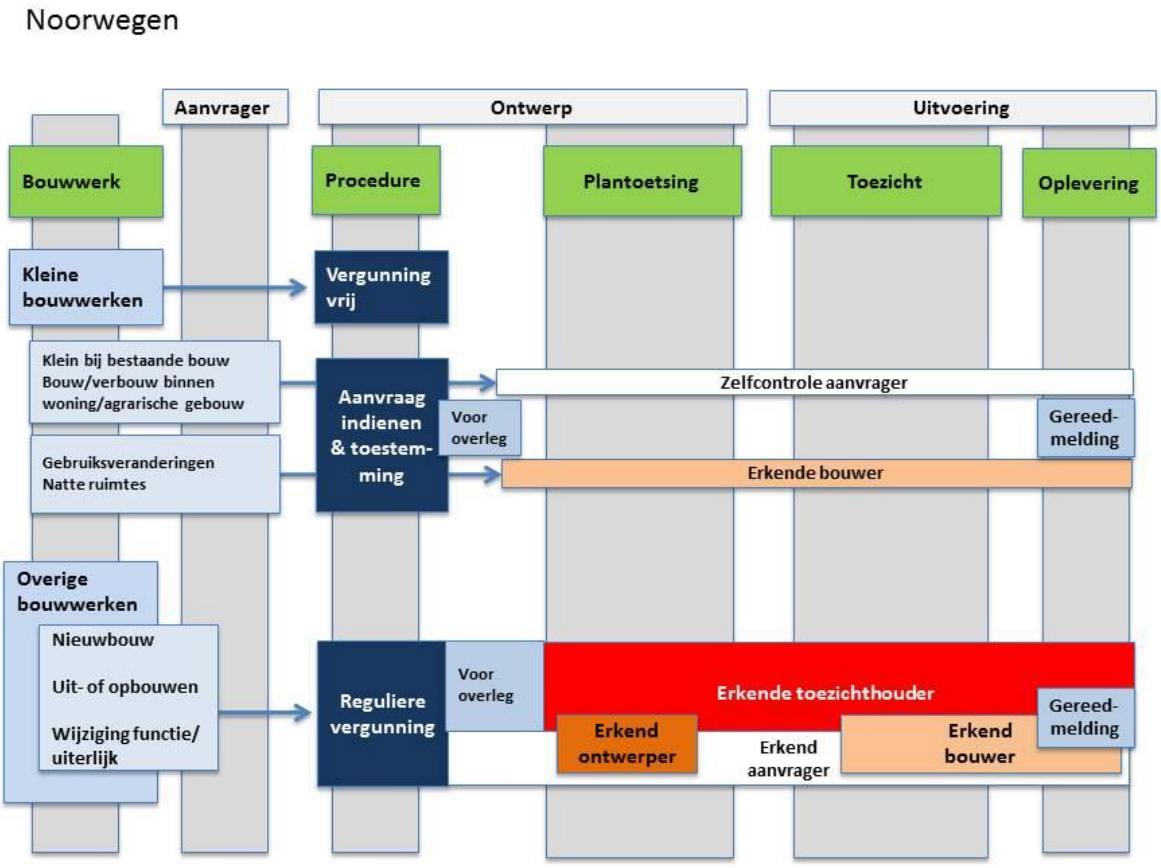
Het is niet helemaal duidelijk op welke wijze deze klasse indeling zich precies verhoudt met de indeling in bouwwerkcategorieën. Bij de definitie van de rollen en verantwoordelijkheden van erkende bouwondernemingen wordt bijvoorbeeld rechtstreeks verwezen naar deze drie bouwklassen.

6.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure
Bij de hiervoor genoemde specifiek omschreven kleine vergunningplichtige projecten moet de aanvrager verplicht een bepaalde procedure volgen. Hij kan in die gevallen of zelf zorgdragen voor de kwaliteit van zijn werk, of een erkende bouwprofessional inhuren voor de uitvoering en kwaliteitsborging van het werk. In de meeste gevallen wordt dit in een vooroverleg met de gemeenten bepaald. In beide gevallen verstrekt de gemeenten aan het eind van de bouw een gereedmeldingscerti-

ficaat. De gemeente zal in beginsel geen toezichthoudende werkzaamheden verrichten bij dit soort projecten.

Bij de reguliere vergunningplichtige bouwwerken begint de kwaliteitsborgingprocedure in de meeste gevallen ook met een vooroverleg. Het vooroverleg kan gehouden worden bij alle typen aanvragen ongeacht hun omvang en moeilijkheidsgraad. Ook bij niet vergunningplichtige bouwwerken kan er vooroverleg plaatsvinden. De regelgeving schrijft het vooroverleg niet verplicht voor. Het verantwoordelijke ministerie kan echter wel eisen stellen aan het al dan niet plaatsvinden van het vooroverleg en de inhoud ervan. Tijdens het vooroverleg licht de aanvrager/projectontwikkelaar zijn plannen toe en verstrekt de gemeente de benodigde informatie over onder meer de relevante planologische en technische eisen en de verdere procesgang.

Afbeelding 6.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Noorwegen



Na het vooroverleg kan de vergunning worden aangevraagd. De indieningsvereisten zijn wettelijk vastgelegd. Voordat met de bouw begonnen kan worden, moet er een startvergunning worden aangevraagd. Bij de aanvraag van deze startvergunning worden onder meer de bevoegdheid/het certificaat de erkenningsdocumenten van de erkende bouwondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie, het ontwerp, de bouw en de controle van het project overlegd. Bij de aanvraag moet een uitvoering/toezichtplan worden gevoegd, waarin de aanvrager aangeeft wie welke verantwoordelijke rol op zich neemt bij het bouwproject. De eventuele projectklasse van het bouwwerk (1 tot en met 3) en de onderdelen waarop en de fasen wanneer getoetst en toezicht worden gehouden, moeten in het plan worden aangegeven. De onafhankelijk toezichthouder maakt een opleveringsverslag dat documenteert dat het gebouw volgens de goedgekeurde plannen is gebouwd. De aanvrager

dient de aanvraag in voor het gereedmeldingscertificaat. De gemeente checkt het opleveringsverslag. Over het algemeen verricht de gemeente geen eindinspectie van het bouwwerk. Bij oplevering is de aanvrager-opdrachtgever verplicht een gebruiker/ en onderhoudshandleiding aan de gebouwgebruiker te verstrekken.

6.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

Een kenmerkend onderdeel van het Noorse systeem is dat bouwprofessionals erkend kunnen worden in een 'verantwoordelijke rol' als aanvrager, ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder. Dit erkenningsysteem klinkt door in de taken en verantwoordelijkheden gedurende het gehele kwaliteitsborgingproces, vandaar dat we deze paragraaf starten met een korte uitleg van het Noorse classificatiestelsel voor erkende bouwondernemingen.

6.4.1 Erkenningsregeling bouwondernemingen

Bouwondernemingen (architecten, ingenieurs of bouwbedrijven) die een verantwoordelijke rol of functie willen spelen bij een aanvraag en de verdere uitvoering van een bouwplan moeten zijn goedgekeurd of erkend door de Noorse Autoriteit voor Bouwkwaliteit (DiBK). De DiBK is verantwoordelijk voor het goedkeuringsproces en het toezicht op de erkende bedrijven. Tot eind 2015 kon de erkenning voor sommige functies ook op gemeentelijk niveau plaatsvinden. Met ingang van 2016 dienen bedrijven echter centrale erkenning te krijgen om zich te kunnen bemoeien met de kwaliteitsborging van bouwwerken. Erkenning is mogelijk in de volgende 'verantwoordelijke rollen': aanvrager, ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder. De erkenningseisen zijn in de Planning- en Bouwwet opgenomen. De eerste voorwaarde voor erkenning is dat men ingeschreven moet zijn bij het Noorse Register van Ondernemingen. Verder moet het kwaliteitssysteem van het bedrijf toegesneden zijn op de specifieke verantwoordelijke rol die het bedrijf op zich wil gaan nemen. De bedrijven moeten eveneens aantonen dat ze over de relevante competenties en beroepskwalificaties beschikken voor de uitvoering van de functie waarvoor zij verantwoordelijkheid willen zijn. De bewijzen en gegevens dat men aan de eisen voldoet, moeten schriftelijk worden overlegd. De erkende bouwondernemingen moeten verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering afsluiten.

De erkenning is drie jaar geldig. Verlenging van de erkenning gaat ook via het DiBK. De erkenning kan (bij onregelmatigheden) worden ingetrokken. Dit gebeurt in de praktijk niet vaak, recentelijk is de erkenning ingetrokken van een van de grootste Noorse bouwbedrijven die zich vervolgens genoodzaakt zag het bedrijf herstructureren. De DiBK beheert het landelijke register waarin de gegevens van de erkende bedrijven en de looptijd van hun erkenning voor iedereen in te zien zijn. In het register zijn momenteel ongeveer 15.000 erkende bedrijven opgenomen. Daarnaast zijn er nog eens 20.000 kleine (vaak eenmans)bedrijven actief in de Noorse bouw die voornamelijk betrokken zijn bij vergunningvrij bouwwerken en werk uit bouwklasse 1 (eenvoudig en met beperkt risico). Zij kunnen in principe ook een aanvraag indien voor nationale erkenning. Zij kunnen (voor de kleinere klussen) echter meestal volstaan met een verklaring aan de gemeente dat zij competent zijn het werk uit te voeren.

6.4.2 Aanvrager

Bij de rol van de aanvrager moet er onderscheid worden gemaakt tussen de niet-erkende aanvrager en de erkende aanvrager. Bij veel kleine projecten is de eigenaar zelf de aanvrager. Dit zijn niet-professionele aanvragers die niet de status van erkende bouwonderneming hebben. Bij grotere projecten wordt vaak een erkende bouwonderneming ingehuurd die namens bijvoorbeeld een projectontwikkelaar de aanvraag voorbereid en indient. De onderstaande taakomschrijving is toegespitst op dat laatste type aanvrager. De niet-professionele aanvrager bij de eenvoudige klus kan in de meeste gevallen met minder taken toe.
De aanvrager neemt deel aan een eventueel vooroverleg met de gemeente, licht de buren in over zijn plannen en vraagt een startvergunning aan. Bij een eenvoudig plan, kan hij zelf de bouw controleren. Bij grotere plannen moet hij erkende bouwprofessionals inhuren die de kwaliteitsborging van

het project voor hun rekening nemen. Bij de aanvraag van deze startvergunning worden onder meer de bevoegdheid/het certificaat de erkenningsdocumenten van de erkende bouwondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie, het ontwerp, de bouw, en de controle van het project overlegd. De aanvrager kan de relevante kwalificaties overleggen maar kan ook volstaan met een afschrift uit het centrale register waarin alle erkende partijen zijn opgenomen, die een verantwoordelijke rol tijdens het bouwproces kunnen spelen. Naast alle relevante tekeningen en berekeningen moet de aanvrager een verklaring inleveren dat (indien van toepassing) de naaste buren zijn geïnformeerd over zijn plannen. De buren moeten aangeven of ze het eens of oneens zijn met de bouw. Deze verklaring vormt onderdeel van de documenten die bij de aanvraag moeten worden ingediend. Bij oplevering moeten (ten behoeve van de eindinspectie) verklaringen worden verzameld van de verantwoordelijke ontwerpers, bouwers en eventuele erkende toezichthouders dat het werk volgens de regels is gebouwd. Verder moet het gereedmeldingscertificaat worden aangevraagd en eventueel gemeentelijke toezicht mogelijk worden mogelijk gemaakt.

Kort samengevat (tabel 6.1) ziet de verantwoordelijkheidsverdeling er in het Noorse model als volgt uit:

Tabel 6.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een complex bouwwerk in Noorwegen

PARTIJ\FASE BOUWPROCES	Aanvraag (vooraf)	Bouw (tijdens)	Oplevering (na)
Aanvrager	Neemt deel aan vooroverleg. Vraagt start- en bouwvergunning aan (licht buren in, huurt (erkende) bouwprofessionals in.		Verzamelt eindverklaringen bouwprofessionals. Vraagt gereedmeldingscertificaat aan.
Gemeente	Verstrekt (start)vergunning. Maakt verslag vooroverleg. Accordeert bouwprofessionals en toezichtplan	Kan werk controleren.	Kan eindinspectie houden. Checkt opleveringsverslag. Verstrekt gereedmeldingscertificaat. Actualiseert bouwregister.
Erkende bouwondernemingen			
Ontwerper	Zorgt ervoor dat ontwerp aan de eisen voldoet.		Draagt bij aan onderhouds- en gebruikershandleiding.
Bouwer		Controleert eigen werk (en dat van ingehuurde bedrijven). Legt controle resultaten vast.	Maakt onderhouds- en gebruikershandleiding.
Onafhankelijk toezichthouder	Maakt toezichtplan.	Houdt toezicht conform het toezichtplan. Maakt toezichtrapportage.	Doet eindinspectie. Maakt opleveringsverslag.

6.4.3 Gemeente

Bij de kleinere projecten (klasse 1) bekijkt de gemeenten of het mogelijk is dat de niet-professionele aanvrager zelf op zijn bouwactiviteiten kan toezien. Dit kan tijdens een vooroverleg gebeuren. Er hoeft geen private bouwprofessional bij het project betrokken worden. De gemeente gaat er van uit dat de eigenaar/aanvrager er zelf op let dat zijn eigendom goed en deskundig wordt verbouwd. De gemeente verstrekt de vergunning en registreert het project in haar bouwregister. Als het bouwwerk

gereed is, ontvangt de gemeente (als alles gaat zoals het moet gaan) daarvan bericht van de aanvrager. De aanvrager verklaart daarbij dat er gebouwd is volgens de regels. De gemeente verstrekt daarop het gereedmeldingscertificaat. De gemeente heeft (altijd) het recht het bouwwerk tijdens de bouw of bij oplevering te inspecteren. In de meeste gevallen gebeurt dat niet.
Bij de grotere projecten moet altijd een erkende bouwprofessional zijn betrokken. In de meeste gevallen vindt er een vooroverleg plaats waarin een toezichtplan wordt vastgesteld. De gemeente zorgt daarbij ook voor input namens andere relevante gemeentelijke diensten (gezondheid, brandweer, etc.). De gemeente maakt het verslag dat wordt ondertekend door zowel de gemeente en de aanvrager. Het verslag wordt opgenomen in de bouwplandocumentatie. De gemeenten checkt of de erkende professionals inderdaad bevoegd zijn en verstrekt de vergunning. Als het bouwwerk gereed is, checkt de gemeente het door de erkende toezichthouder gemaakte opleveringsverslag en verstrekt het gereedmeldingscertificaat. Ook bij dit soort projecten heeft de gemeente de bevoegdheid haar rol verder in te vullen en bijvoorbeeld toezicht te houden tijdens de bouw. In de praktijk komt dit niet of nauwelijks voor.
De Noorse gemeenten zijn wettelijk verplicht een strategisch beleidsdocument op te stellen over het bouw- en woningtoezicht binnen hun gemeente. In dat document moet tenminste worden ingegaan op:

- De doelen en de procedures binnen het BWT.
- De interne organisatie en eventuele samenwerking met andere gemeenten of instanties. De competenties van het ambtelijke apparaat en de bekostigingswijze (wat zijn de inkomsten en de uitgaven?).
- Eventuele prioritering van het toezicht op bepaalde bouwwerktypen of gebieden. Deze prioriteit zal vanzelfsprekend afhangen van de plaatselijke omstandigheden[11].

De gemeente moet per project een bouwdossier bijhouden. Dit dossier bevat de feitelijke gegevens over het project, een overzicht van de deelnemende partijen en hun verantwoordelijkheden, verslagen van de toetsing- en toezichtwerkzaamheden en kopieën van alle relevante documenten.

6.4.4 De erkende ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder

Bij een project kunnen, naast de al besproken aanvrager, erkende bouwondernemingen betrokken zijn als ontwerper, bouwer en als toezichthouder. In de laatste rol is onafhankelijkheid vereist. Veel bedrijven zijn erkend voor meerdere rollen. Ze mogen dan bijvoorbeeld zowel onafhankelijk toezicht houden als een ontwerp maken en de bouw uitvoeren. Dit leidt er in de praktijk toe dat ze in het ene project toezicht kunnen houden en in het volgende project het onderwerp van toezicht zijn. Hieronder gaan we in op de taken en verantwoordelijkheden die bedrijven hebben in hun verschillende rollen.

Ontwerper

In een rol als ontwerper moet de erkende bouwondernemer ervoor zorgen dat het ontwerp aan de eisen voldoet. In de praktijk is de erkend ontwerper in het leeuwendeel van de gevallen een afgestudeerd architect. In de Planning- en Bouwwet worden er bij de erkende ontwerper vijftien deelgebieden onderscheiden waarvoor hij/zij verantwoordelijk zou moeten zijn. Het begint met de overkoepelende verantwoordelijkheid voor het ontwerp. Dit wordt verder uitgesplitst naar onderwerpen als architectuur, brandveiligheidsconcepten, constructieve veiligheid, installaties, ventilatie, binnenklimaat en dergelijke. De erkende ontwerper kan ook verantwoordelijk zijn voor eventuele partijen die wor-

[11] Het ministerie kan gemeenten wat de prioriteitsgebieden betreft ook landelijke opdracht geven. In de periode 2011-2012 moesten alle gemeenten bijvoorbeeld in hun toezichtstrategie opnemen dat er adequate opleveringsdocumenten moesten worden opgesteld. In de periode 2013-2014 was bijvoorbeeld een verplicht prioriteitsgebied dat gecontroleerd zou worden of alle projecten aan de vastgestelde energiegebruikseisen voldeden.

den ingehuurd bij het ontwerpproces. Verder dient hij zijn bijdrage te leveren aan het opstellen van de onderhouds- en gebruikershandleiding.

Bouwer
De erkende bouwer zorgt ervoor dat zijn werk aan de bouwregels voldoet. Ook zijn taakomschrijving wordt in de Planning- en Bouwwet uitgesplitst in (een vijftiental) verantwoordelijkheidsgebieden, zoals het bouwrijp maken, betongieten of -storten, metselwerk, installaties, ventilatie tot en met 'sloopwerk'. De bouwer is ervoor verantwoordelijk dat de uitvoering kwalitatief in orde is en controleert zelf dat aan de bouwregels wordt voldaan. De controleresultaten (en eventuele afwijkingen en herstelacties) moet schriftelijk worden vastgelegd. Verder is hij verantwoordelijk voor de bedrijven en andere partijen die hij voor de bouw inschakelt (installateurs en dergelijke). De bouwer moet eventueel extern toezicht faciliteren (voor zover dat niet binnen hun eigen verantwoordelijkheid valt). De bouwer verzamelt eventuele conformiteitsverklaringen van andere partijen en stelt de onderhouds- en gebruikershandleiding op.

Toezichthouder: onafhankelijk toezicht verplicht
Bij projecten waar bouwprofessionals zijn betrokken, is onafhankelijk toezicht verplicht. Bij de volgende bouwonderdelen is controle door een door de overheid geregistreerde onafhankelijke erkende toezichthouder wettelijk verplicht:

- Vochtbestendigheid en vochtwering bij alle nieuwe gebouwen.
- Natte ruimtes bij alle gebouwen (nieuwbouw en renovatie).
- Luchtdichtheid bij nieuwe gebouwen.

Bovenstaande verplichting geldt voor alle bouwwerken. Er gelden daarnaast verplicht toezichteisen voor de afzonderlijke gebouwklassen. Bij de gebouwklassen 2 en 3 is onafhankelijke controle verplicht op de volgende deelterreinen:

- Bouwfysica (energy efficiency, lucht en waterdichtheid, ventilatie).
- Constructieve veiligheid (constructieberekeningen, materiaalgebruik).
- Geotechniek.
- Brandveiligheid.

De gemeente heeft het recht om ook op andere terreinen dan de bovenstaande om onafhankelijke toezicht te vragen. Omgekeerd kan de gemeente in bijzondere omstandigheden ook vrijstelling van toezicht verlenen (dit moet schriftelijk worden vastgelegd).
De wijze waarop de onafhankelijke controle moet worden uitgevoerd, is ook wettelijk vastgelegd:

- Bij bouwwerken uit klasse 1 zijn er twee mogelijkheden. Bij de 1e mogelijkheid beantwoordt de toezichthouder de volgende vragen: Voorziet het managementsysteem van de bouwer in toetsingsprocedures, zijn die gevolgd en zijn de resultaten schriftelijk vastgelegd? Bij de 2e mogelijkheid controleert de toezichthouder of het werk of bouwdeel is uitgevoerd volgens het bestek en checkt hij of de producten op de juiste wijze zijn gebruikt, aangebracht of geïnstalleerd.
- Bij bouwwerken uit de klassen 2 en 3 zijn er ook verschillende mogelijkheden. In de eerste plaats kan ook hier kan de onafhankelijke toetser nagaan of het managementsysteem van de bouwer in toetsingsprocedures voorziet, of die procedures daadwerkelijk zijn gevolgd en schriftelijk zijn vastgelegd. De verdere werkwijze is afhankelijk van de rol waarvoor de toezichthouder is erkend.
  Een erkend ontwerper controleert of de procedures in het kwaliteitsmanagementsysteem zijn gevolgd en de resultaten zijn vastgelegd. Verder controleert hij of het conceptontwerp voldoende basis biedt om detailontwerpen te maken en of de detailtekeningen voldoende basis bieden om het werk te kunnen uitvoeren en te documenteren. Dit is in feite een zeer globale toets vooraf.
  Een erkend uitvoerder controleert of de procedures uit het kwaliteitssysteem zijn nageleefd. Verder controleert hij of de noodzakelijk documenten (zoals de productdocumentatie) en het uitvoe-

ringsplan op de bouwplaats aanwezig zijn en het project ook feitelijk conform die documenten wordt uitgevoerd.

Het is de taak van de erkend (onafhankelijke) toezichthouder om de controlemomenten tijdens de bouw en de eindcontrole in een toezichtplan vast te leggen en uit te voeren. De toezichtresultaten moeten in een toezichtrapport worden vastgelegd. Wanneer er eventuele afwijkingen tijdens het toezicht zijn geconstateerd, moet worden aangegeven of en hoe die zijn opgelost. De toezichthouder verifieert bij oplevering dat het project voldoet aan de eisen en regels en dat eventuele afwijkingen zijn hersteld.
Bedrijven die controleren moeten (qua rechtspositie, personele of financiële relaties) onafhankelijk zijn van de bedrijven die het werk uitvoeren. Mochten er twijfels zijn over die onafhankelijkheid, beslist de gemeente over het al dan niet accepteren van de toezichthoudende partij.

6.5 Samenvatting

- Noorwegen heeft al geruime tijd geleden de stap genomen naar een publiek-privaat kwaliteitsborgingssysteem. Enkele jaren geleden is besloten het systeem opnieuw aan te passen. Dit omdat het bestaande stelsel van zelfcontrole niet adequaat en niet effectief werkte. Er was onvoldoende toezicht en te grote vrijheid voor de private partijen.
- Het principe van het systeem is niet gewijzigd. Wel zijn de eisen verscherpt aan de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken bouwbedrijven. Op het moment dat de vergunning wordt verstrekt, moet duidelijk zijn welke bedrijven (personen) verantwoordelijk zullen zijn voor het ontwerp, de bouw, de interne coördinatie en het toezicht op het project. Deze professionals moeten allemaal erkend en geregistreerd zijn als een ‘erkende bouwonderneming’. Bedrijven kunnen worden erkend in een rol als aanvrager, ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder. In de praktijk vindt kwaliteitsborging of plaats via zelfinspectie van een (of meer) erkend bedrijven die bij het project zijn betrokken of door een erkende onafhankelijke toezichthouder.
- De verplichte inschakeling van een onafhankelijke toezichthouder is afhankelijk van het type bouwwerk. Sommige onderdelen van bepaalde bouwwerken moeten verplicht worden gecontroleerd door onafhankelijke private toezichthouders (bijvoorbeeld de constructieve, brandveiligheid en de gebouwschil i.v.m. vocht, water en luchtdichtheid). De wijze waarop getoetst moet worden, is in de regelgeving in hoofdlijnen aangegeven.
- De Noorse kwaliteitsborgingprocedure kent evenals de landen die in de vorige hoofdstukken zijn besproken, een begin en een eindpunt. Bij oplevering moeten de erkende bedrijven die toezicht hebben gehouden een opleveringsverslag aan de gemeente verstrekken. Daarnaast moet aan de gebouwgebruiker een gebruikers/onderhoudshandleiding worden overhandigd.
- Het erkenningssysteem voor erkende bouwondernemingen wordt beheerd door de Noorse Autoriteit voor Bouwkwaliteit (DiBK). Voor de laatste wetswijziging bevatte dit register een groot aantal bedrijven dat was verspreid over een reeks van disciplines. Met de wijziging van het stelsel is het aantal partijen fors naar beneden bijgeteld en het aantal disciplines teruggebracht tot vier: aanvragen, ontwerpen, bouwen en onafhankelijk toezichthouden. Deze nieuwe disciplines zijn van toepassing op de hiervoor genoemde drie gebouwklassen. Er zijn ongeveer 15.000 bedrijven geregistreerd als erkende bouwondernemers. Daarnaast zijn er echter ook nog ongeveer 20.000 kleine bouwprofessionals niet geregistreerd. Zij houden zich voornamelijk bezig met de bouw van de kleinere minder risicovolle projecten. Zij moeten daarvoor bij de gemeenten aangeven competent te zijn om het desbetreffende project te kunnen uitvoeren. Dit roept nog wel de vraag op hoe deze constructie zich verhoudt met het landelijke erkennings- en registratiesysteem van de erkende bouwondernemingen.

7. ZWEDEN

7.1 Inleiding[12]

De Bouw- en Planningswet (SFS 2010) en de bijbehorende verordening (SFS 2011) bevatten de belangrijkste doelstellingen en regels voor het landgebruik en de bouw van constructies in Zweden. Beiden vormen de wettelijke basis voor de bouwvoorschriften en minimumkwaliteit van gebouwen, de kwaliteitsborgingprocedures en de afbakening van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Daarnaast zijn ook de Zweedse Milieuwet en de Wet die de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het wonen regelt, van belang. *Boverket* (de Nationale Raad voor Planning, Bouwen en Wonen) is de nationale autoriteit die betrokken is bij het opstellen en het toezicht op de regels op het gebied van de gebouwde omgeving, stedelijke ontwikkeling en het management van landelijke en watergebieden.
De technische kwaliteitsborging in het Zweedse stelsel heeft een publiek-privaat karakter. Private kwaliteitsborgers spelen de belangrijkste rol bij de toetsing en het toezicht op bouwplannen. De gemeenten zijn echter nadrukkelijk betrokken bij de procedure. Dit geldt zowel de beginfase (organiseren van een bijeenkomst met de betrokkenen, vaststellen toezichtplan en verstrekken van de vergunning) als de eindfase van het kwaliteitsborgingsproces (eindoverleg en verstrekken van de schriftelijke eindgoedkeuring).

7.2 Indeling in bouwwerkcategorieën

Wat de categorisering in bouwwerken betreft, maakt Zweden onderscheid tussen:

- Vergunningvrije bouwwerken.
- In beginsel vergunningvrije bouwwerken waarvan het bouwvoornemen wel eerst aan de gemeente gemeld moet worden.
- Vergunningplichtige bouwwerken.

Het is in Zweden ook mogelijk om vooraf een vooraankondiging in te dienen of principebesluit te vragen om zo achterhalen of het bouwplan de desbetreffende locatie haalbaar is of niet. Als de gemeente positief besluit over de vooraankondiging, heeft de aanvrager twee jaar de tijd om daadwerkelijk een vergunning aan te vragen. Voor bepaalde werkzaamheden die gericht zijn op het realiseren van een bouwwerk dat voor een beperkte tijd wordt gebouwd, kan een tijdelijke bouwvergunning worden aangevraagd die geldig is tot maximaal 10 jaar (en verlengd kan worden tot in totaal 15 jaar).

12 Gebruikte bronnen:
- De jaarlijkse uitgave van de World Bank groep die de regelgeving bekijkt voor verschillen zakelijke activiteiten. Informatie over Zweden en bouwvergunningen is te vinden op de website http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/norway/dealing-with-construction-permits/.
- De belangrijkste bron die we hebben geraadpleegd is de website van Boverket (de Nationale Raad voor Planning, Bouwen en Wonen): www.boverket.se. Op deze website zijn de regelgevingsteksten te lezen, en de bijbehorende toelichtingen en handleidingen.

Bij de gemeentelijke Bouwcommissie kunnen aanvragers terecht voor alle informatie over de procedures. Het proces begint en eindigt bij de gemeente. Het belangrijke 'middenstuk' van het proces (de technische toets en het toezicht) is in handen van private kwaliteitsborgers.

Vergunningvrije bouwwerken (zonder en met meldingplicht)
Het onderscheid tussen 'vergunningvrij' en 'vergunningvrij maar wel eerst melden', is subtiel. Vandaar dat we beide categorieën hier samen behandelen.
In principe zijn alle kleinere bouw- en onderhoudsactiviteiten in woningen, gebouwen en bijgebouwen (garages en andere kleinere bouwwerken) vrijgesteld van de vergunningprocedures.
In sommige gevallen moeten deze eenvoudige vergunningvrije bouwplannen toch aan de gemeentelijke Bouwcommissie gemeld worden. Bij de volgende bouwactiviteiten moet de gemeente toestemming geven voordat er met de bouw begonnen mag worden:

- Ingrijpende wijziging van de woningplattegrond, de draagconstructie of het water- en rioleringssysteem van een woning.
- Installatie of ingrijpende wijzigingen van een lift, het aanbrengen van een open haard, rook- en afvoer en ventilatiekanalen, (warm)watervoorzieningen en –afvoeren/riolering.
- Veranderingen die van invloed zijn op de brandveiligheid van een gebouw.
- Uitbreiding van maximaal $15m^2$ bij een bestaande eengezinswoning of een twee-onder-een-kapwoning.
- Een bijgebouw van maximaal $25m^2$ en een maximale hoogte van 4 meter bij een bestaande woning op eigen grond. In de Zweedse bouwregelgeving wordt dit aangeduid met de term *attefallshus*. Een naam die is afgeleid van de naam van de minister van Wonen die de regelgeving heeft ingevoerd (Stefan Attefall).
- Sloop van een gebouw of gedeelte ervan.

In gebieden waar gedetailleerd bestemmings- of ontwikkelingsplannen gelden, kan de gemeente besluiten dat voor bepaalde bouwwerkzaamheden geen bouwvergunning nodig is. In gebieden waar geen gedetailleerd gebiedsplan geldt, zijn de regels wat soepeler. Daar mag vaak wel een bijgebouwtje of schuur worden gesloopt bij een woning of een kleine aanbouw worden geplaatst zonder dat het eerst bij de gemeente moet worden gemeld. Voorwaarde is vaak wel dat het bouwplan een behoorlijke afstand van de perceelgrens van de buren moeten hebben (4,5 meter) tenzij de buren het eens zijn met een kortere afstand. Zo niet moet er een vergunning worden aangevraagd. Ook in al deze (semi) vergunningvrije gevallen, geldt onverkort dat elk Zweeds bouwwerk aan de technische bouwregels moet voldoen.

Vergunningplichtige bouwwerken
Alle overige bouwwerken zijn vergunningplichtig:

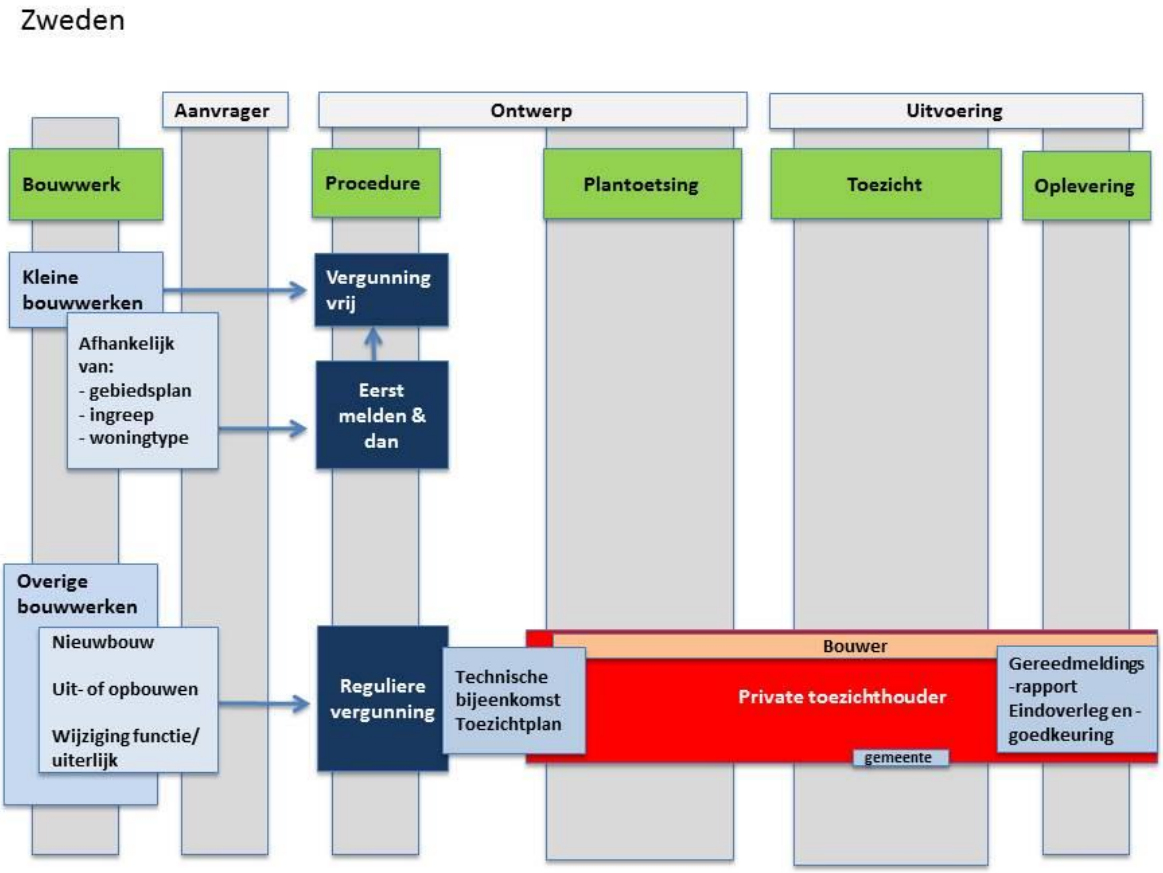
- Nieuwbouw van woningen en gebouwen.
- Toevoegingen, externe wijzigingen en gebruiksveranderingen aan/van bestaande woningen en gebouwen.
- Functiewijziging van een bouwwerk.
- Bouwen van muren en omheiningen, opslagfaciliteiten, (water)reservoirs, sportterreinen en grotere radio en telecommunicatiemasten.

Bij bestaande gebouwen waar een gedetailleerd ontwikkelings- of bestemmingsplan geldt, is een vergunning nodig wanneer het uiterlijk van het gebouw wijzigt door bijvoorbeeld het veranderen van de (gevel) kleur, de gevel- en/of de dakbedekking.

7.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure

In Zweden geldt de eis dat er bij een vergunningplichtig bouwproject tenminste één gecertificeerde private toezichthouder of inspecteur (KA *KontrollAnsvarig*) betrokken moet zijn[13].
Om een idee te krijgen of een bouwwerk haalbaar is op een bepaalde locatie kunnen aanvragers hun bouwplannen bij de gemeente van te voren aankondigen via een 'vooraanmelding'. De globale kenmerken van het bouwplan (naast locatie, omvang, hoogte, functie en dergelijk) moeten aan de gemeente worden verstrekt. De gemeente besluit of de locatie geschikt is voor het geplande bouwwerk. Bij een positief besluit is de vooraankondiging twee jaar geldig.

Afbeelding 7.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Zweden



Bij de vergunningaanvraag zelf moet, naast de ontwerptekeningen en alle relevante technische berekeningen en documenten, een toezichtplan worden ingediend. Dit toezichtplan geeft aan hoe de kwaliteitsborging tijdens de bouw wordt georganiseerd en welke private toezichthouder daarvoor verantwoordelijk is. De aanvrager moet in dit stadium al een bouwer en toezichthouder in de arm nemen. Er wordt een technische overlegbijeenkomst bij de gemeente georganiseerd waarbij de gemeente, de aanvrager, het bouwbedrijf en de private toezichthouder aanwezig zijn. Deze technische overlegbijeenkomst kan ook plaatsvinden wanneer het nog onduidelijk is of toezicht tijdens de bouw verplicht is of wanneer de aanvrager/projectontwikkelaar om de bijeenkomst verzocht heeft. Tijdens de technische bijeenkomst wordt het toezichtplan (al dan niet in gewijzigde vorm) vastgesteld door de gemeentelijke Bouwcommissie. De aanvrager moet duidelijk maken dat het plan aan de eisen zal

[13] Niet bij alle vergunningplichtige bouwwerken is private kwaliteitsborging overigens nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor in gebouwen die onder andere ministeries vallen, zoals bouwwerken die gebouwd en beheerd worden door het ministerie van Defensie.

gaan voldoen. Ook worden er afspraken gemaakt over de wijze waarop het toezicht tijdens de bouw zal gaan plaatsvinden. Na deze bijeenkomst wordt de vergunning verstrekt.
Tijdens de bouw zijn de bouwer (zelf controle) en de private toezichthouder (onafhankelijk toezicht) ervoor verantwoordelijk dat het bouwwerk aan de eisen voldoet. Gemeenten hebben volgens de wet zelf ook het recht om 'enig toezicht' uit te oefenen tijdens de plantoetsingfase en tijdens de bouw.
Na het gereedkomen van de bouw is er een eindoverleg waarin het gereedmeldingsrapport van de private toezichthouder wordt besproken en bepaald wordt of het gebouw aan de regels voldoet. De gemeente verstrekt – op verzoek van de aanvrager - een schriftelijke eindgoedkeuring en het gebouw kan in gebruik worden genomen.

7.4 Taken, verantwoordelijkheden en eisen aan partijen

Om een idee te krijgen van de 'ruimtelijke' haalbaarheid van zijn plan kan de **aanvrager** zijn bouwvoornemen bij de gemeente indienen als 'vooraanmelding'. Wanneer er daadwerkelijk een bouwvergunning wordt aangevraagd, is de aanvrager ervoor verantwoordelijk dat alle relevante documenten bij de gemeenten worden ingeleverd. Het gaat dan om de ontwerp- en situatietekeningen, alle relevante technische berekeningen en bijlagen en een toezichtplan. In dat laatst plan staat aangegeven hoe het toezicht tijdens de bouw wordt vormgegeven. Dit betekent dat de aanvrager op dat moment al de noodzakelijk bouwprofessionals (architect, bouwer en een private toezichthouder) moet hebben ingeschakeld. Na de bouw verzoekt de aanvrager de gemeente om eindgoedkeuring.

Architecten en ingenieurs kunnen zich laten certificeren als private toezichthouder De bij de aanvraag betrokken **architect of ingenieur** moet voldoende kennis en ervaring hebben om het plan goed te kunnen ontwikkelen. De beroepen zijn niet gereguleerd, wel is er sprake van titelbescherming.

7.4.1 Gemeente

Bij een 'vooraanmelding' informeert de gemeentelijke Bouwcommissie de omwonenden van het bouwvoornemen en inventariseert hun eventuele bezwaren. De gemeente besluit vervolgens op basis van deze gegevens of de locatie geschikt is voor het geplande bouwwerk. Wanneer er een vergunning wordt aangevraagd zal de gemeentelijke Bouwcommissie tijdens het technische overleg zich er vooral van vergewissen of het opgestelde toezichtplan voldoende zekerheid geeft dat de essentiele bouwregels adequaat worden gecontroleerd. Het gaat dan niet alleen om de constructieve en brandveiligheidseisen, maar ook de eisen op het gebied van duurzaamheid, geluidsisolatie, gezondheid en bruikbaarheid. Ook moeten er heldere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop het toezicht tijdens de bouw gaat plaatsvinden. Na deze de bijeenkomst (ervan uitgaande dat er voor de gemeente bevredigende afspraken zijn gemaakt), wordt de vergunning verstrekt.
Volgens de wet hebben gemeenten zelf ook het recht om 'enig toezicht' op de aanvraag en tijdens de bouw uit te voeren. Volgens *Boverket* zal de gemeentelijke Bouwcommissie tenminste één keer tijdens de bouw de voortgang komen inspecteren. De noodzaak daartoe wordt eveneens bepaald in de technische overlegbijeenkomst. Wanneer er tijdens de bouw wordt geïnspecteerd legt de bouwcommissie de toezichtresultaten schriftelijk vast.
De gemeente verstrekt haar eindgoedkeuring pas wanneer aan alle afspraken en verplichtingen in het goedgekeurde toezichtplan is voldaan. Deze eindgoedkeuring wordt schriftelijk verstrekt en heeft een status die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld een gereedmeldingscertificaat of een opleververgunning. Zonder finale goedkeuring mag een gebouw niet in gebruik worden genomen. Kleine gebreken mogen nog tijdens het gebruik worden hersteld. Bij grotere tekortkomingen kan er een tijdelijke goedkeuring worden afgegeven, waarmee de aanvrager de tijd krijgt de gebreken te herstellen.
Volgens de wetgeving moeten de medewerkers van de gemeentelijke Bouwcommissie voldoende zijn opgeleid en moeten zijn relevante ervaring hebben. In de regelgeving wordt dat verder niet nader gespecificeerd. De Plannings- en Bouwwet stelt eveneens geen eisen aan eventuele beroeps- of aansprakelijkheidsverzekeringen voor de gemeentelijke medewerkers. Over het algemeen zijn de voorwaarden voor beroepsaansprakelijkheid van ambtenaren geregeld in het Burgerlijk Recht.

Tabel 7.1: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een reguliere vergunning in Zweden

PARTIJ\FASE BOUWPROCES	Aanvraag (vooraf)	Bouw (tijdens)	Oplevering (na)
Aanvrager	Dient vooraankondiging en vergunningaanvraag in. Stelt een private toezichthouder en bouwer aan. Stelt met toezichthouder toezichtplan op. Neemt deel aan technisch overleg.		Neemt deel aan eindoverleg. Vraagt eindgoedkeuring aan.
Gemeente	Brengt buren op de hoogte en verleent principe goedkeuring. Organiseert en neemt deel aan technisch overleg. Accordeert toezichtplan en Verstrekt bouwvergunning.	Bezoekt de bouw gemiddeld 1 keer en legt de ervaringen schriftelijk vast. Kan werk stilleggen.	Organiseert het eindoverleg en neemt deel. Checkt gereedmeldingsrapport. Verstrekt schriftelijke eindgoedkeuring.
Private toezichthouder	Stelt toezichtplan op. Neemt deel aan het technisch overleg	Houdt toezicht conform het toezichtplan. Legt resultaten schriftelijk vast.	Maakt gereedmeldingsrapport. Neemt deel aan eindoverleg. .
Bouwer		Bouwt volgens de regels.	

7.4.2 Private toezichthouder

De private toezichthouder stelt aan het begin van het proces het toezichtplan op en neemt deel aan het technisch overleg. Tijdens de bouw inspecteert de toezichthouder het bouwwerk en de voortgang conform het toezichtplan. De inspectieresultaten worden schriftelijk vastgelegd. Als het bouwwerk gereed is, stelt de toezichthouder het gereedmeldingsrapport op. Hij neemt deel aan het eindoverleg waarin het rapport wordt vastgesteld.

De private toezichthouders (inspecteurs of *KA KontrollAnsvarig* genoemd), moeten gecertificeerd zijn door een geaccrediteerde organisatie. De Zweedse Nationale Raad voor Planning, Bouwen en Wonen (Boverket) heeft de eisen opgesteld aan opleiding, kennis en vaardigheden en ervaring en heeft ook de eisen geformuleerd die aan het certificeringsproces worden gesteld. De certificeringsinstantie moet geaccrediteerd zijn door SWEDAC (de Zweedse Accrediteringsautoriteit). Er zijn algemene mogelijkheden voor persoonscertificering zoals certificaten voor kwaliteitsopzichters en –managers, inspecteurs ventilatievoorziening en energie experts. Er zijn ook sectorspecifieke certificeringsmogelijkheden (bijvoorbeeld voor boorput-experts, houtskeletbouw deskundigen en radon specialisten).

Voor wat betreft de eisen voor de private toezichthouders wordt er onderscheid gemaakt tussen het toezicht op reguliere bouwwerken (scope N) en complexe bouwwerken (scope K). Voor beide scopes kan een certificaat worden verstrekt. Voor zover er voorbeelden van eisen in het navolgende worden genoemd, hebben zij betrekking op het certificaat voor scope N. Om gecertificeerd te kunnen worden, moet worden voldaan aan eisen op de volgende terreinen:

- Opleiding: een aanvrager voor certificaat N moet een diploma hebben van een technische opleiding. Deze eis wordt wel ruim genomen. Het kan variëren van een diploma van het voortgezet technisch beroepsonderwijs tot en met een universitair ingenieursdiploma. Daarbij moet de kandidaat zich wel gespecialiseerd hebben in de relevante vakgebieden bouwtechniek en installatietechniek.
- Praktijkervaring: de kandidaat moet ervaring hebben opgedaan van tenminste drie jaar in een relevante positie in de bouwsector (bijvoorbeeld planning, project management, productie management, inspectie of controle, kwaliteitsbeheer of -management en milieumanagement). De professionele ervaring moet tenminste één jaar in hetzelfde vakgebied zijn opgedaan. De praktische ervaring moet worden aangetoond via schriftelijke bewijzen (attesten, certificaten, referenties, en dergelijke).
- Kennis van het bouwrecht: de aanvrager moet aantoonbare kennis hebben van de planning-, bouw, monumenten, en milieuregelgeving (wetten, verordeningen en besluiten en wijzigingen daarop). Dit geldt ook voor de kennis van zaken als het verbintenis- en consumentenrecht, bouwgebreken verzekeringen en kwaliteitsmanagementsystemen.
- Geschiktheid voor de taak: de potentiele kwaliteitsborger moet samenwerkingservaring hebben opgedaan met onder meer aanvragers, klanten en opdrachtgevers. De geschiktheid moet worden aangetoond met een ondertekende verklaring van de werkgever.

De kandidaat-toezichthouder dient schriftelijk aan te tonen dat hij voldoet aan de opleidings-, ervarings- en geschiktheidseisen. Ook moet er met goed gevolg een tentamen worden afgelegd.
Eenmaal gecertificeerd wordt hij in het register van de certificerende instelling opgenomen. De relevante gegevens van de toezichthouder (certificeringsnummer, -datum, -geldigheidsduur en adresgegevens) zijn in dat register opgenomen. De toezichthouder moet elk jaar schriftelijk verslag uitbrengen aan de certificerende instelling over zijn activiteiten en voltooide opdrachten. Het certificaat is vijf jaar geldig en kan - bij disfunctioneren – op elk moment worden ingetrokken. De eerste certificaten zijn begin 2011 verstrekt en zullen dit jaar vernieuwd worden. Over het algemeen kan bij de vernieuwing volstaan worden met een eenvoudige toets en beoordeling van de vaardigheden de geschiktheid voor de rol. Dit gebeurt aan de hand van toetsing- en toezichtverslagen van de projecten die verricht zijn. Er zijn eisen aan het minimale aantal projecten dat moet zijn uitgevoerd. In sommige gevallen kan er opnieuw een volledige toetsingsprocedure volgen.

7.4.3 Bouwer

De ingeschakelde bouwer is ervoor verantwoordelijk dat het werk volgens alle geldende eisen en voorschriften (onder meer qua techniek, vakmanschap en veiligheid) wordt uitgevoerd. Aan de bouwbedrijven worden geen specifieke eisen gesteld, behalve dan dat er verwacht wordt dat hun bouwwerkzaamheden aan alle geldende bouwregels voldoen.
De aansprakelijkheid van de verschillende partijen die betrokken zijn bij een bouwproject, is voornamelijk contractueel vastgelegd. Standaard contractenvormen maken een integraal onderdeel uit van de Zweedse bouwpraktijk. Bij het afsluiten van een bouwcontract sluiten de verschillende partijen normaliter een aansprakelijkheidsverzekering (voor persoonlijk letsel, en financiële en materiële schade) en een allrisk bouwverzekering af. Een standaardbouwcontract gaat uit van een garantie voor ontstane gebreken voor een periode van vijf jaar. Tijdens deze periode, is de bouwer volledig aansprakelijk voor gebreken en de schade die ontstaan is doordat de opdracht onjuist is uitgevoerd. In geval van nalatigheid is de bouwer aansprakelijk voor belangrijke gebreken tot 10 jaar na de voltooiing van het werk. Voor particuliere woningen en woongebouwen duurt de wettelijke garantie op bouwgebreken tot 10 jaar na oplevering.

7.5 Samenvatting

De belangrijkste kenmerken van het Zweedse kwaliteitsborgingsysteem:

- Naast vergunningvrije bouwwerken kent Zweden een categorie bouwwerken die de reguliere vergunningprocedure moet doorlopen. Kleinere bouwwerken zijn soms vergunningvrij, maar moeten wel eerst worden gemeld bij de gemeente. Vaak is dat afhankelijk van de aard van het bouwwerk en de vraag of er een gedetailleerd gebieds- of bestemmingsplan voor de locatie voor het desbetreffende gebied geldt.
- Binnen het Zweedse kwaliteitsborgingstelsel speelt een gecertificeerd private toezichthouder een centrale rol. De aanvrager moet bij zijn vergunningsaanvraag in een toezichtplan aangeven hoe en door wie de kwaliteitsborging tijdens de bouw zal gaan plaatsvinden. Tijdens een door de gemeentelijke Bouwcommissie georganiseerde 'technische bijeenkomst' wordt het toezichtplan door de gemeente, aanvrager, bouwer en private toezichthouder besproken en vastgesteld. Na deze de bijeenkomst verstrekt de gemeente de vergunning.
- De aanvrager moet een gecertificeerde private toezichthouder inhuren, die onafhankelijk moet zijn van de aanvrager en de bouwer.
- Tijdens de bouw moet de private toezichthouder controleren of de bouw volgens de regels verloopt. De inhoud van het toezichtplan geeft richting aan de frequentie en de inhoud van de inspecties. Er zijn geen wettelijke eisen gesteld aan de wijze waarop er getoetst moet worden en op welke tijdstippen dat zou moeten gebeuren. Wel moeten de resultaten van de toezichtactiviteiten schriftelijk worden gerapporteerd. De gemeente zelf heeft ook recht om 'enig toezicht' op de aanvraag en tijdens de bouw uit te voeren.
- Bij oplevering/na het gereedkomen van de bouw is er een eindoverleg waarin het gereedmeldingsrapport van de externe kwaliteitsborger wordt besproken en wordt bepaald of het gebouw aan de regels voldoet. Als dat het geval is verstrekt de gemeente de schriftelijke eindgoedkeuring.
- Het kwaliteitsborgingsproces kent met het technische vooroverleg en het eindoverleg een duidelijk begin- en eindpunt.

8. AUSTRALIË (New South Wales)

8.1 Inleiding[14]

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw is Australië bezig geweest met het uniformeren en aanscherpen van de bouwregels. Dit heeft uiteindelijk geleid tot één regelgevingset: de *National Construction Code* (NCC, 2011). De NCC telt drie onderdelen. Deel 1 geldt voor commerciële gebouwen, deel 2 is voor woningen en deel 3 bevat de eisen voor loodgieterswerk en drainage (voor alle constructies). Bij het opstellen, reviewen, up-to-date maken en uitgeven van de normen en bouwregels speelt de ABCB (*Australian Building Codes Board*) een centrale rol. De ABCB is tot stand gekomen op initiatief van de diverse overheden en de bouwindustrie. De NCC wordt weliswaar 'Australië-breed' gebruikt, maar is niet integraal overgenomen in alle landsdelen (Staten en Territoria). De nationale overheid en de verschillende landsdelen zijn namelijk beide verantwoordelijk voor het formuleren en het handhaven van de bouwregels. De regelgeving voor de kwaliteitsborging (zoals de te volgen procedures, het registreren/certificeren van de beroepsbeoefenaren, bouwcontracten en verzekeringskwesties en dergelijke) wordt op landsdeelniveau vastgesteld. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de situatie in New South Wales (NSW).

Het kwaliteitsborgingsstelsel voor de bouw is procedureel gezien ingebed in de plannings- en milieuregelgeving. De wettelijke basis en de procedurele regels zijn te vinden in de *State Environmental Planning Policy* (SEPP: milieu en planningsregelgeving) van New South Wales. Nadat er bouwtoestemming (*development consent*) is gegeven, kan er een bouwvergunning (*construction certificate)* worden aangevraagd. Om een rol in het kwaliteitsborgingsproces te kunnen spelen, moeten partijen en personen gecertificeerd zijn. In NSW is de toelating en het toezicht van de *'certifiers'* in handen van de *Building Professional Board*, een onafhankelijke overheidsorganisatie.

New South Wales kent (evenals de andere landsdelen van Australië) een gecombineerd publiek – privaat kwaliteitsborgingstelsel. De aanvrager kan kiezen tussen gemeentelijke en private kwaliteitsborging. Dit concurrentiemodel is ingevoerd vanuit de gedachte dat het tot een effectiever en efficiënter kwaliteitsborgingstelsel zou leiden. De precieze invulling van dit publiek-private systeem verschilt tussen de landsdelen. De algemene deler is dat de private toetsers door de overheid worden gecertificeerd en gecontroleerd.

---

[14] Deze tekst is gebaseerd op de volgende bronnen:

- Website van de Australian Building Codes Board (ABCB) bevat veel informatie over de geschiedenis en inhoud van de regelgeving: www.abcb.gov.au.
- Informatie over bouwregels, handleidingen en online tools voor aanvragers zijn te vinden op het planning portal van de *NSW Department of Planning and Environment*: www.planningportal.nsw.gov.au.
- Relevante teksten over de bouwregelgeving zijn te bereiken via: http://www.legislation.nsw.gov.au.
- *NSW Fair Trade* (een NSW overheidsorganisatie) heeft de taak de consumenten beschermen en het consumentenrecht toe te passen (zoals het verstrekken van licenties aan vaklui). Op de website is onder meer informatie te vinden over de wijze waarop consumenten (en ook de aanbieders) met bouw en verbouwzaken om kunnen en moeten gaan: http://www.fairtrading.nsw.gov.au.
- De Building Professionals Board certificeert en houdt toezicht op bouwers en kwaliteitsborgers. Het is een onafhankelijke NSW-overheidsinstantie (opgericht in het kader van de Building Professionals Act 2005: http://bpb.nsw.gov.au/certifiers-role/what-certifier-does.

8.2 Onderscheid in bouwwerkcategorieën

In Australië begint het proces met het verkrijgen van 'ontwikkelingstoestemming' (*development approval*). De wettelijke basis en de procedurele regels zijn te vinden in de *State Environmental Planning Policy (SEPP*: milieu en planningsregelgeving) van New South Wales. De procedures zijn vastgelegd in de *Environmental Planning Assessment Act (1979)* en de *Environmental Planning and Assessment Regulations 2000*. In beginsel moeten alle bouwwerken voldoen aan de technische eisen van de *Building Code*. De SEPP onderscheidt negen verschillende manieren om plannings- en uiteindelijk bouwtoestemming te krijgen. De combinatie van de aard, grootte en omvang, locatie en milieugevolgen van het voorgenomen bouwplan bepaalt de juiste weg. De belangrijkste 5 wegen zijn:

- Vrijgestelde ontwikkelingen (E*xempt Development*): kleine renovatie of nieuwbouwactiviteiten aan woningen of bedrijfsgebouwen die zonder toestemming (of vergunning) kunnen worden uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om schuurtjes, carports, balkons, omheiningen en klein onderhoudswerk aan een woning,zoals het herstellen van een kozijn of buitenschilderwerk.
- Ontwikkelingen die voldoen (*Complying Development*): zoals het bouwen, wijzigen of uitbreiden van een nieuwe woning, het bouwen van kleinschalig bedrijfsgebouwen, de sloop van een gebouw en het veranderen van het bedrijfsgebruik.
- Lokale ontwikkeling (*Local Development*): hierbinnen vallen de grotere woningprojecten tot en met middelgrote bedrijfs- en industriële ontwikkelingen.
- Regionale Ontwikkeling (*Regional Development*): bijvoorbeeld projecten binnen de mijnbouwindustrie, afvalbedrijven, jachthavens en dergelijke. In 2013/14 vielen in NSW veertien projecten binnen deze categorie.
- Deelstaat Ontwikkelingen (*State Significant Development*): bouwplannen die gezien hun omvang, economische betekenis of omgevingsgevolgen betekenis hebben op staatsniveau. Ook deze soort ontwikkelingen zijn opgenomen in het SEPP *State Environmental Planning Policy*. Voorbeelden zijn nieuwe onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, industriefuncties (mijnbouw, chemisch) en grootschalige toerismevoorzieningen. Deze plannen moet op deelstaatniveau worden goedgekeurd.

Naast deze planologische en bouwtoestemmingsprocedures kent NSW een procedure om illegale bouwwerken alsnog goed te keuren. Wanneer een eigenaar bijvoorbeeld een aanschrijving krijgt een ongeautoriseerd werk te slopen, kan dit via de aanvraag van *building certificate* worden voorkomen.

In de *Australian Building Code* worden bouwwerken in 10 klassen geclassificeerd (zie onderstaand tabel 8.1).

Tabel 8.1: Classificatie van bouwwerken volgends de *Australian Building Code*

Klasse 1a:	Eengezinswoning of rijtjes woning.
Klasse 1b:	Verblijfsaccommodatie (kosthuis, gastenverblijf) met een maximaal vloeroppervlak van 300m2 en een maximum van 12 gasten.
Klasse 2:	Gebouw met 2 of meer afzonderlijke woningen.
Klasse 3:	Woongebouw (niet vallend in klasse 1 of 2) voor langer of korter verblijf van gasten (hostel, e.d.)
Klasse 4:	Woning vallend in een klasse 5, 6, 7, 8, of 9 gebouw, mits het de enige woning is in dat gebouw.
Klasse 5:	Kantoorgebouw (maar niet gebouwen uit de klasse 6, 7, 8, of 9).
Klasse 6:	Winkel (detailhandel/dienstverlening) die rechtstreeks levert aan het publiek (café, restaurant, kapper).
Klasse 7a:	Parkeerterrein/garage.
Klasse 7b:	Gebouw voor opslag of uitstalling van goederen of producten (groothandel).
Kasse 8:	Laboratorium of gebouw waar goederen/ producten worden gemaakt, hersteld, ingepakt, etc.
Klasse 9a:	Gezondheidszorggebouw.
Klasse 9b:	Gebouw met een verzamelfunctie (zoals bij een school).
Klasse 9c:	Bejaardenzorggebouw.
Klasse 10a:	Gebouw niet voor bewoning bestemd (garage, schuur).
Klasse 10b:	Bouwwerk zoals een omheining, mast, muur, zwembad etc.

Deze gebouwcategorieën kunnen niet één-op-één worden ondergebracht in de zojuist weergegeven procedurele categorisering van bouwplannen. Het certificeringssysteem voor de bouwprofessionals (paragraaf 8.4.4) verwijst wel direct naar deze classificatie.

8.3 Kwaliteitsborging bij een reguliere vergunningprocedure

In het navolgende richten we ons op de meest voorkomende projecten: de *complying en local development* plannen. Beiden doorlopen de reguliere kwaliteitsborgingsprocedure waarbij of een publieke of private kwaliteitsborger moet worden ingeschakeld. De meeste *complying development* plannen kunnen via de snelle procedure (*fast track*) worden afgehandeld. Dat wil zeggen dat de toestemming verleend kan worden binnen 14 dagen[15]. Om een idee van de omvang te geven: In 2013-2014 is 29% van alle bouwtoestemmingen in NSW via de *fast track procedure* afgehandeld. De waarde van de *complying development* projecten in 2013/14 bedroeg meer dan A$ 4,4 miljard[16]. *Local development* plannen komen het meest voor in NSW. In 2013/14 is de totale investering A$ 22,24 miljard geweest. De vraag of een plan of ontwikkeling binnen deze categorie valt, is vastgelegd in het *Local environmental plan* (gemeentelijk omgevingsplan) of de *State Environmental Planning Policy* (de SEPP). In deze beleidsdocumenten zijn bestemmingsplannen en –overzichten per gebied opgenomen waarbij gekeken kan worden welke beperkingen er gelden voor nieuwbouw of renovaties.

Binnen het Australische systeem worden de toetsende en toezichthoudende instanties (de kwaliteitsborgers) aangeduid met het begrip gecertificeerde autoriteit (*principal certifying authority*), of PCA's. Deze (publieke of private) kwaliteitsborgers moeten erop toezien dat het bouwwerk voldoet aan alle technische regels.
Daarnaast zijn alle bouwprofessionals binnen het Australische systeem verplicht zich te certificeren en te registreren voordat zij bepaalde controle en/of uitvoeringstaken mogen uitvoeren.
In het navolgende geven we een impressie van de procedurele gang van zaken.

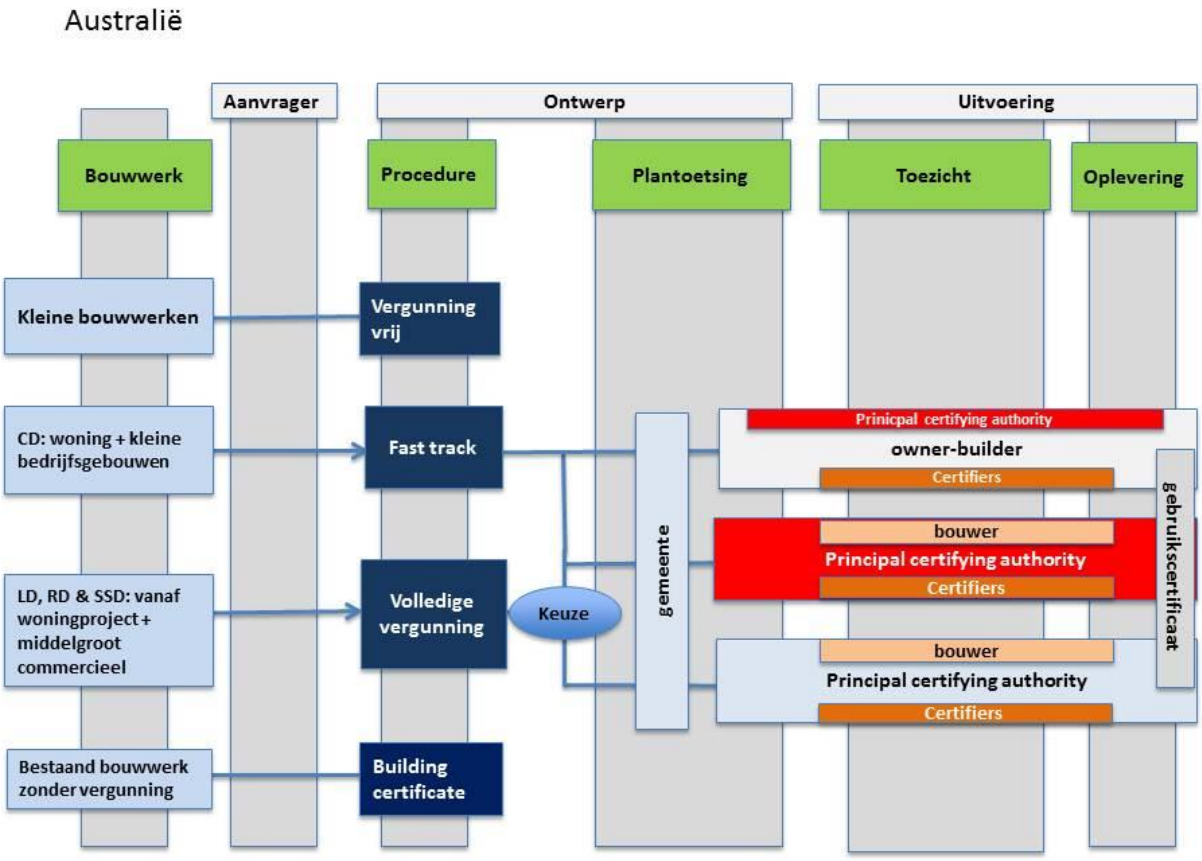
Allereerst moet er een 'ontwikkeltoestemming' (*development consent*) voor een bouwplan worden aangevraagd. Deze bouwtoestemming kan worden gegeven via een *development application (DA) approval* of een *complying development certificate (CDC) approval*. Een *CDC approval* heeft betrekking op de kleinere bouwwerken (*complying development* plannen, zie vorige paragraaf). *CDC-approvals* kunnen zowel door een gemeente als een private partij worden verstrekt. Alleen gemeenten kunnen een *DA-approval* afgeven. Het plan wordt getoetst aan de planologische- en milieueisen en de mogelijke consequenties voor de omgeving en de omwonenden. Over het algemeen zijn de planningsambtenaren gemachtigd een beslissing te nemen. Ingrijpende plannen worden beoordeeld door de gemeenteraad of de stedelijke planningscommissie.

Nadat er bouwtoestemming is gegeven, kan de bouwvergunning (*construction certificate*) worden aangevraagd. Het certificaat toont aan dat het gedetailleerde bouwplan en de verdere specificaties overeenkomen met de eerder gegeven bouwtoestemming en voldoen aan de *Building Code Australia.*
Op het aanvraagformulier voor de vergunning moet gedetailleerde informatie worden gegeven over de bestaande, nieuwe of te wijzigen brandveiligheidsvoorzieningen. Ook de materiaaltoepassing voor muren, dak, vloer, casco moeten op het formulier worden vermeld. Alle andere verplichte in te leveren documenten (tekeningen en berekeningen) kunnen als bijlage bij het formulier worden gevoegd. De gemeente checkt of de aanvraag compleet is, verricht de technische plantoets en verstrekt het *construction certificate*.

[15] Ter vergelijking de gemiddelde beslissingstermijn voor *full development plans* bedroeg in dat jaar 70 dagen.
[16] A$ 1.000 is ongeveer € 650 (peildatum begin april 2016), die A$ 4,4 miljard komt dus neer op ca. € 2,97 miljard,

De aanvrager moet voordat de bouw begint een *principal certifying authority* (PCA) aanstellen: de kwaliteitsborger. Wanneer het gaat om openbare werken (wegen, voetpaden e.d.) kan er geen private partij worden ingehuurd en moet de gemeente verplicht de rol van kwaliteitsborger op zich nemen.

Afbeelding 8.1: Schets van de kwaliteitsborgingprocedure in Australië (NSW)



Een nalevingscertificaat (*compliance certificate*) wordt verstrekt door een private of publieke kwaliteitsborger (PCA) en kan verschillende doelen dienen. Het kan worden aangevraagd om aan te tonen dat bepaalde onderdelen aan de eisen voldoen (bijvoorbeeld dat de fundering volgens de regels is gelegd). In ieder geval is het verplicht om voor de aanleg van de elektrische installatie en de aanleg van zwembaden een nalevingscertificaat aan te vragen. Een nalevingscertificaat kan ook worden aangevraagd om aan te tonen dat een gebouw geclassificeerd is voor een bepaalde klasse. Bij oplevering is het nalevingscertificaat verplicht om aan te tonen dat het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de gestelde eisen.
Het gebruikscertificaat, dat kan worden verstrekt door een publieke of private kwaliteitsborger (PCA), verschaft de eigenaar/gebruiker toestemming om het gebouw/bouwwerk te gebruiken. Voor verschillende gebouwklassen is er ook een brandveiligheidcertificaat nodig. Dit certificaat is verplicht voor gebouwen uit klasse 1b (een gebouw met een logiesfunctie of vakantiehuizen met een gemaximeerd aantal eenheden) en alle gebouwen die vanaf klasse 2 (een gebouw met meer wooneenheden) tot en met klasse 8 (een fabrieksgebouw). De klasse indeling is weergegeven in tabel 8.1.

8.4 Verantwoordelijkheden en taken en eisen aan partijen

8.4.1 Aanvrager

De **aanvrager** is wettelijk verplicht (*Building Professionals Act 2005,* NSW) om de publieke of private kwaliteitsborger schriftelijk opdracht te geven om bepaalde 'certificerende handelingen' uit te voeren. Een dergelijke schriftelijke certificeringsopdracht aan een gemeente of een private partij is verplicht voor de volgende zaken:

- Aanvraag voor bouwtoestemming (*complying development application*).
- De bouwaanvraag (*construction certificate*).
- Opdrachtverlening voor een rol als kwaliteitsborger (*principal certifying authority*).
- Nalevingscertificaat (*compliance certificate*).
- Gebruikscertificaat.

Een aanvraag voor een bouwvergunning kan worden ingediend door de grond – of gebouweigenaar of iemand die opdracht heeft gekregen van deze eigenaar. Een bouwer mag geen aanvraag indienen, tenzij hij eigenaar van de grond of het bestaande bouwwerk is.
Bij woningbouw moet de aanvrager voordat de bouw start ook bewijs aan de gemeente overleggen dat er een *home warranty insurance* is afgesloten. Dit is verplicht wanneer de bouwsom meer is dan A$ 20.000 en het werk wordt uitgevoerd door een bevoegde *(licensed)* bouwer: Wanneer de bouwsom hoger is dan A$ 10.000 en de eigenaar voert het project uit: dan moet hij een *owner-builder permit* overlegd worden die is verstrekt door *NSW Fair Trading.* In paragraaf 8.4.2 wordt daarop nader ingegaan.
Minimaal 48 uur voordat de bouw begint moet aan de gemeente worden gemeld wie de PCA is.
De aanvrager is verder verantwoordelijk voor de keuze voor de kwaliteitsborger en het uitvoerend bouwbedrijf. Tijdens de bouw moet de aanvrager (of namens hem de bouwer) de kwaliteitsborger op de hoogte stellen dat er een verplicht inspectiemoment nadert (zie paragraaf 8.4.3). Tot slot moet de aanvrager een verzoek indienen voor het nalevingscertificaat (aan het einde van de bouw) en het gebruikscertificaat.

8.4.2 Eigenaar-bouwer

In NSW (maar ook in de rest van Australië) kan een eigenaar bouwer het zogenaamde *owner-builder work* zelf uitvoeren als hij daarvoor een vergunning heeft: de *owner-builder permit*. Met die vergunning kunnen alle bouwactiviteit worden uitgevoerd (inclusief supervisie en coördinatie) die te maken hebben met de bouw, verandering, herstel of toevoegingen van/aan een woning. Dit zijn werkzaamheden die (vrijwel) uitsluitend passen binnen de categorie *complying developments* (zie paragraaf 8.2). Om voor een vergunning in aanmerking te komen, moeten de bouwkosten hoger zijn dan A$ 10,000 en moet het werk betrekking hebben op een eengezinswoning, twee-onder-een-kapwoning of een bijgebouw bij een bestaande woning.
De *owner-builder permit* is vooral bedoeld voor de ervaren en 'half' professionele aanvrager. Er wordt namelijk van hem hetzelfde verwacht als van een bevoegde (*licensed*) bouwer. De vergunninghouder is volledig verantwoordelijk voor het uitvoeren, toezicht en coördineren vanaf het begin van de bouw tot aan de oplevering. Ook de *owner-builder* moet in specifieke gevallen (voor bijvoorbeeld installatiewerk) nog steeds bevoegde aannemers en installateurs inschakelen. Van belang is ook het feit dat een *owner-builder* het werk dat hij heeft uitgevoerd verplicht garandeert. De eventuele nieuwe eigenaar heeft als het mis gaat nog steeds recht op de wettelijke garanties die zijn vastgelegd in de *Home Building Act 1989*.
Om een vergunning te krijgen dat er gebouwd mag worden als *owner-builder* moet de aanvrager de volgende zaken overleggen:

- Eigendomsbewijs van de grond en het eventuele bestaande bouwwerk.
- Bewijs dat een publieke of private kwaliteitsborger bouwtoestemming heeft gegeven.

- Bewijs dat er een algemeen bouwtraining is gevolgd (ook wel bekend als de *Workcover White-card*). Iedereen die op de bouw werkt, moet een basistraining 'veilig werken in de bouw' hebben afgerond. Deze training (die gemiddeld zes uur duurt) is sinds 2012 verplicht op basis van de *Work Health and Safety Act(* 2011) en kan bij een van de RTO's (*Registered Training Organisations*) worden gevolgd. Na de opleiding volgt er certificatie. Het niet voldoen aan deze eis kan bestraft worden met een boete.

Nadat de aanvrager een *owner-builder permit* heeft, moet er een publieke of private kwaliteitsborger worden aangesteld (PCA) en kan begonnen worden met de bouw.
Tabel 8.2 vat de taken en verantwoordelijkheden samen die de partijen hebben bij een 'reguliere' procedure.

Tabel 8.2: Taken en verantwoordelijkheden van partijen bij de kwaliteitsborging van een 'regulier' vergunningplichtig bouwwerk in Australië (NSW)

PARTIJ\ FASE BOUWPROCES	**Aanvraag (vooraf)**	**Bouw (tijdens)**	**Oplevering (na)**
Aanvrager	Vraagt bouwtoestemming en bouwvergunning aan. Schakelt kwaliteitsborger (publiek of privaat) in. Schakelt bouwer en/of certifiers in.	Meldt toezichtmomenten aan PCA.	Vraagt nalevings- en gebruikscertificaat aan.
Eigenaar bouwer	Vraagt bouwtoestemming en bouwvergunning aan. Schakelt kwaliteitsborger (publiek of privaat) in. Schakelt certifiers in.	Meldt toezichtmomenten. Houdt toezicht en coördineert.	Vraagt nalevings- en gebruikscertificaat aan.
Gemeente			
Bij gemeentelijke borging	Doet technische toets. Verstrekt bouwvergunning.	Houdt toezicht tijdens de bouw (wettelijke vastgestelde momenten). Rapporteert over toezichtactiviteiten. Kan werk stilleggen.	Eindinspectie. Verstrekt naleving- en gebruikscertificaat.
Bij private borging	Doet technische plantoets. Verstrekt bouwvergunning.	Kan ingrijpen tijdens bouw en werk stilleggen.	
Private borging		Houdt toezicht tijdens de bouw (wettelijke vastgestelde momenten). Rapporteert over toezichtactiviteiten (en eventueel niet naleven regels aan gemeente.	Eindinspectie. Verstrekt naleving- en gebruikscertificaat.
Vakman		Bouwt volgens de regels. Vraagt nalevingscertificaat aan.	
Bouwer		Coördinatie en toezicht. Vraagt nalevingscertificaat aan. Bouwt volgens de regels.	

8.4.3 Publieke (gemeente) en private kwaliteitsborger

De publieke en private kwaliteitsborgers hebben in grote lijnen dezelfde verantwoordelijkheden. Er zijn echter enkele taken die voorbehouden zijn aan een publieke kwaliteitsborger. In de eerste plaats is de plantoets en verstrekking van de bouwvergunning een gemeentelijke zaak. Na indiening van de aanvraag voor een bouwvergunning checkt een gecertificeerde gemeenteambtenaar de aanvraag op volledigheid en toetst het plan aan de geldende technische eisen. Als het resultaat van de gemeentelijke plantoets positief is, wordt het *construction certificate* verstrekt. Ten tweede heeft alleen de gemeente tijdens de bouwfase het recht de bouwregels te handhaven. De private kwaliteitsborgers kunnen tijdens de bouw signaleren dat bepaalde werkzaamheden of onderdelen van een gebouw niet aan de bouwregels voldoet. Ze kunnen verder niets afdwingen en moeten eventuele misstanden melden aan de gemeente. Een laatste verschil tussen publiek en privaat is dat alleen de gemeente verantwoordelijk is voor het openbare bouwregister.

Voor het overige voeren de private en publieke kwaliteitsborgers tijdens het kwaliteitsborgingsproces dezelfde taken uit.
Voordat de bouw begint, controleert de kwaliteitsborger of de ingehuurde bouwer en vakmensen (installateurs e.d.) over de juiste licenties, vergunningen en verzekeringen beschikken.
Tijdens de bouw zijn de kwaliteitsborgers wettelijk verplicht om op 'kritische' momenten bepaalde bouwdelen te inspecteren. Deze verplichte inspectiemomenten zijn de volgende:

- Bij ingreep in een bestaand gebouw: een gebouw inspectie voordat er een bouwvergunning of CDC is verstrekt.
- De fundering na opgraving en voordat het fundament wordt gelegd.
- Bewapening in fundering en betonplaten.
- Geraamte van het gebouw.
- Waterdichtheid van de natte cellen (badkamers en wasinrichting).
- Hemelwaterafvoeren.
- Zwembad en dan vooral de omheining (in NSW zijn er meer dan 300.000 zwembaden in achtertuinen te vinden).
- Het opgeleverde gebouw (eindinspectie).

Wanneer tijdens de inspecties blijkt, dat er niet voldaan wordt aan de eisen, moet de aanvrager en bouwer hierop worden aangesproken. Uiteindelijk moet de private borger niet herstelde fouten doorgeven aan de gemeente. Alleen de gemeente heeft immers de bevoegdheid handhavend op te treden en eventueel de bouw stil te leggen.
Het is essentieel dat de ingehuurde bouwer op de hoogte is van de verplichte inspectiemomenten. Als de kwaliteitsborger een inspectiemoment mist, is hij wettelijk verplicht een rapport op te stellen en te bepalen of de bouw doorgang kan vinden. Er worden geen eisen gesteld aan de toezichtmethodieken of –instrumenten.
Bij een woning of woongebouwen worden er gemiddeld 4 tot 5 inspecties gehouden (City of Sidney). Bij de inrichting van een commercieel of bedrijfsgebouw kan vaak met 2 inspectie worden volstaan. De verplichte inspecties moeten zijn uitgevoerd en vastgelegd, anders kan er geen gebruikscertificaat worden verstrekt.

8.4.4 Geaccrediteerde certifier

Het certificeringsstelsel van **bouwprofessionals** van NSW dat beheerd wordt door de *Building Professional Board* onderscheidt 23 categorieën ***certifiers***. Het gaat hierbij om de accreditatie van individuen, die werkzaam kunnen zijn op verschillende vakgebieden binnen de woningbouw. Het feit dat de persoon gecertificeerd is, betekent dat zijn werk op dat vakgebied aan de eisen voldoet. Een schematisch overzicht van de certificeringsmogelijkheden is te vinden in tabel 8.2.

Tabel 8.2: Categorieën certifiers die worden onderscheiden in NSW

A1	PCA's die alle bouwklassen kunnen borgen.
A2	PCA's voor klasse 1 en 10 gebouwen en enkele gebouwen uit de klassen 2 tot en met 9.
A3	PCA's voor klasse 1 en 10 gebouwen die voldoen aan de *Deemed to Satisfy* oplossingen uit de Building Code (ze voldoen aan de standaard bouwoplossingen).
A4	Bouwinspectie (gecertificeerd bouwinspecteur).
A5	Havenontwikkelingen certificeren.
B1	Herverkaveling/splitsing van gebouwen.
C1 tot en met C16	Certificaten op deelgebieden. Dat gaat dan bijvoorbeeld om private wegen (C1 en C2) en hemelwaterafvoeren en straatkolken (C3 en C4). Er zijn ook certificaten voor gespecialiseerd werk mogelijk. Personen kunnen onder meer worden gecertificeerd voor de constructieve uitwerking (C7), elektravoorzieningen (C8), mechanische installaties (C9), de brandveiligheidsinstallatie (C10) en de geluidswerende voorzieningen (C13). Als er een certifier op deze gebieden wordt ingeschakeld, kan worden verwacht dat het werk aan de gestelde eisen voldoet.
D1	Certificering bij appartementseigendom (*strata certification*).
E1	Certificering van zwembaden.

De gemeente of een A1, A2 of A3 certifier kunnen als kwaliteitsborger (PCA) optreden. Binnen de gemeente moeten er dan wel personen zijn die het benodigde certificaat hebben. De PCA's (publiek en privaat) wel kunnen alle certificaten, vergunningen en toestemmingen verlenen.
De *accredited certifiers* worden toegelaten en staan onder toezicht van de *Building Professional Board* van NSW. Op de website van de toelatingsorganisatie (zie voetnoot aan het begin van dit hoofdstuk) zijn alle criteria, aanvraagformulieren en handleidingen en achtergrondinformatie te vinden.
De *certifiers* dienen te voldoen aan een reeks (accreditatie en wettelijke) eisen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kernprestaties (*core performance*), specialistische prestaties op het eigen vakgebied en praktijkervaring. Bij de kernprestaties wordt gekeken naar vaardigheden en kennis waaraan iedere certifier moet voldoen. Om te bewijzen dat de kandidaat aan de eisen voldoet, moet hij/zij of een korte cursus volgen of een examen afleggen. Bij de specialistische kennis gaat het ook om het aantonen van vaardigheden en kennis maar dan op het desbetreffende vakgebied. De precieze eisen zijn afhankelijk van het specialisme waarin de kandidaat zich wil laten certificeren. Per categorie zijn er uitgebreide schema's beschikbaar met een gedetailleerde uitwerking van de eisen.
De verplichtingen van de certifiers zijn vastgelegd in de *Environmental Planning and Assessment Act 1979* en de *Building Professional Act 2005*. Zo moet men zich confirmeren aan een gedragscode en elk jaar verplicht voldoen aan de eisen van continue beroepsontwikkeling. Alle certifiers moeten een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. Dit geld ook voor de certifiers die op contractbasis voor een gemeente werken. Wanneer een certifier bij een gemeente in dienst is, valt hij onder de verzekering van de gemeente. Verder moeten de certifiers verplicht hun dossiers bijhouden. Mogelijke belangenconflicten moeten worden voorkomen. In NSW worden de geaccrediteerde certifiers gezien als ambtenaren ('*public officials'*) die moeten handelen in het publieke belang. Zij vallen wettelijk gezien ook onder de wettelijke regelingen tegen corruptie en dergelijke.
Er zijn op dit moment circa 1.600 *accredited certifiers* werkzaam in NSW. Zij moeten hun accreditatie elk jaar vernieuwen.

Bouwer en vakman

In NSW heeft het licentie- en certificeringssysteem alleen betrekking op bouwers en vakmensen die zich met woningbouw bezighouden. Naast het hiervoor besproken certifiers gelden er ook specifieke eisen aan bouwers en vaklui (*tradespersons*: zoals individuele timmerlui en installateurs). De *NSW Fair Trade* organisatie, een overheidsinstelling die onder meer de uitvoering van woningbouw en verbouwwerkzaamheden reguleert, speelt daarbij een belangrijke rol. Vakmensen (of direct ingehuurd door een eigenaar of als onderaannemer door een bouwer) en bouwers die bouwactiviteiten in aan woningen verrichten voor meer dan A$ 5,000 moeten een *Fair Trade* licentie hebben voor het werk dat zij uitvoeren. Voor sommige werkzaamheden is een licentie altijd verplicht, ongeacht de kosten die met het werk zijn gemoeid. Deze eis geldt voor:

- Werk aan de elektrische bedrading.
- Loodgieters- en drainagewerk en de aanleg van gasvoorzieningen.
- De installatie van airconditioning en koelsystemen
- Aanleg van een zwembad.

Voor de aanleg van de elektrische installatie en de aanleg van zwembaden moet de installateur of bouwer verplicht een nalevingscertificaat aanvragen. In het geval van bijvoorbeeld elektra moet de installateur een afschrift van het certificaat leveren aan energiebedrijf (als het gaat om bijvoorbeeld een nieuwe installatie), de consument (gebruiker/bewoner) en *NSW Fair Trade* (als het gaat om een 'stand alone' installatie die niet aangesloten is op het netwerk).

Er is een groot aantal licenties en certificaatmogelijkheden. Consumenten kunnen op de *Fair Trade* website checken of de licentie geldig is en geschikt is voor het werk dat moet worden uitgevoerd.
Als er meer vakmensen bij een project zijn betrokken, moet er een bevoegde bouwer worden aangesteld die het project en het werk van de verschillende vakmensen (loodgieters, schilders, timmerlui) coördineert. Ook worden er wettelijke eisen gesteld aan de inhoud van de aanneemcontracten bij de bij woningbouw. Als de bouwsom hoger is dan A$ 20,000 moet er bijvoorbeeld uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de wettelijke waarborgen waar de bouwer in moet voorzien.
Wanneer de aanneemsom hoger is dan A$20,000, moet elke bevoegde (*licensed*) bouwer of vakman die werk verricht voor een *owner-builder* verzekerd zijn bij een van de goedgekeurde (*approved*) verzekeraars.

8.5 Kanttekeningen bij het regelgeving- en certificeringssysteem

De laatste jaren is er vanuit de beroepspraktijk in NSW nogal wat kritiek op het stelsel gekomen. Het systeem is te onoverzichtelijk, de kwaliteit van de kwaliteitsborging laat te wensen over en de eisen aan de certifiers worden niet of nauwelijks gecontroleerd[17]. Ook blijkt dat de certifiers zich nauwelijks meer kunnen te verzekeren. Vanwege dat laatste punt heeft de AIBS (*Australian Institute of Building Surveyors*) gepleit voor een herziening van het stelsel[18]. De staat New South Wales heeft recentelijk een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de regelgeving- en certificeringssystematiek. Enkele maanden gelden is het conceptrapport (het Lambert rapport) daarover verschenen[19]. Het rap-

[17] https://sourceable.net/australia-failing-construction-training/ Is Australia Failing on Construction Training? 24 August 2015.
https://sourceable.net/is-australias-building-control-regiem-failing/ Is Australia's-building-control-regiem-failing? 24 August 2015.
http://www.abc.net.au/news/2014-04-01/architects-say-up-to-12000-decks-at-risk-of-collapse/5359072

[18] AIBS (Australian Institute of Building Surveyors (persbericht), Professional indemnity insurance, 27th May 2015.

[19] Michael Lambert, 2015, Independent review of the building professionals Act 2005 (draft report august 2015),). State of NSW.

port identificeert een aantal problemen en komt met mogelijke oplossingen. De belangrijkste problemen zijn de volgende:

- De regelgeving is te complex, moeilijk te begrijpen en te inflexibel (te veel voorschrijvende eisen). Verder laat het beheer van de regelgeving te wensen over. De bestuurlijk-administratieve kant is te gefragmenteerd en beschikt over te weinig middelen om - op nationaal niveau - de regelgeving goed te kunnen formuleren en te bewaken en om – op lokaal niveau - goed toezicht te kunnen houden.
- Het bouwtoezicht certificatiesysteem is voornamelijk op papier en formulieren gebaseerd en is mede daardoor inefficiënt, moeilijk toegankelijk en genereert niet de gegevens die nodig zijn om het systeem goed te kunnen monitoren en te boordelen.
- Er is over de gehele linie onduidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de *certifiers*.

Om deze problemen op te lossen, wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan, waarvan de belangrijkste zijn:

- Er moet weer een helder onderscheid worden gemaakt tussen de beleidsvelden (en verschillende belangen en eisen op het gebied van)) consumentenbescherming en de planning- en bouwregelgeving. Dit loopt nu te veel door elkaar heen.
- Het moet veel duidelijker gemaakt worden wie er waarvoor verantwoordelijk is in de bouwindustrie.
- Het vak van gecertificeerde kwaliteitsborger moet gaan worden beschouwd als een volwaardig beroep met eigen, normen codes, waarden en dergelijke.
- Het bouwregelgevingssysteem moet veel transparanter en toegankelijker worden gemaakt. Het doel van het stelsel moet verduidelijkt en meetbaar worden gemaakt.
- Het aantal activiteiten of werkgebieden dat in aanmerking komt voor geaccrediteerde certificering moet worden verbreed.

In het Lambert rapport is dit uitgewerkt in concrete voorstellen, die momenteel (met steun van de beroepspraktijk) verder worden uitgewerkt.

8.6 Samenvatting

- Australië (New South Wales) kent een publiek-privaat stelsel waarbij de kwaliteitsborgingsprocedures wettelijk zijn ingebed in de planologische en omgevingsregelgeving. In het stelsel is er sprake van veel procedures en certificerings- en registreringsmogelijkheden voor bouwprofessionals.
- Zowel publieke als private kwaliteitsborgers (of *principal certifying authority*) kunnen bij kleinere plannen (*complying developments*) de bouwtoestemming verstrekken. Een bouwvergunning wordt door de gemeenten verstrekt. De publieke of private kwaliteitsborger (of *principal certifying authority*) houdt toezicht tijdens de bouw en kan tijdens de bouw (op aanvraag van de bouwer of certifiers) verschillende nalevingscertificaten verstrekken. Er zijn wettelijk vastgestelde inspectiemomenten, maar er zijn geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van de wijze van toetsing. Wanneer er niet voldaan wordt aan de eisen, moet de aanvrager en bouwer hierop worden aangesproken. Alleen de gemeente heeft de bevoegdheid handhavend op te treden en eventueel de bouw stil te leggen. Na oplevering verstrekt de kwaliteitsborger het gebruikscertificaat.
- De Australische kwaliteitsborgingsprocedure heeft een duidelijk begin- en eindmoment. De gemeente geeft via de bouwvergunning toestemming voor de bouw. Publieke of private kwaliteitsborgers houden toezicht tijdens de bouw. Gedurende de bouw kunnen er nalevingscertificaten worden aangevraagd. Voor sommige onderdelen (zoals de elektrische installatie) is dit verplicht. In deze gevallen moet de installateur het certificaat aanvragen. Bij oplevering houdt de publieke of private kwaliteitsborger een eindinspectie en verstrekt hij een gebruikscertificaat aan de aanvrager.

- Vooral bij woningbouw zijn de consumenten stevig beschermd. Alle bouwprofessionals moeten gecertificeerd, geregistreerd en verzekerd zijn.
- Naar aanleiding van forse kritiek op het stelsel van uit de praktijk, wordt er momenteel gewerkt aan een nieuwe invulling van het systeem.

9. SAMENVATTING

9.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de stelsels in de andere landen samengevat en met elkaar vergeleken. Daarbij komen de volgende thema's aan bod:

- Bouwwerken zonder verplichte kwaliteitsborging.
- Focus van de kwaliteitsborging (van aanvraag tot oplevering).
- Rol van de gemeente.
- Eisen aan en toezicht op de private kwaliteitsborgers.
- Eisen aan het kwaliteitsborgingsproces.
- Rol en verantwoordelijkheid van de bouwers.
- Positie van de consument.

Om Nederland ook in de vergelijking te kunnen meenemen, wordt in paragraaf 9.2 allereerst kort aangegeven hoe het voorgestelde Nederlandse stelsel er uit gaat zien. Paragraaf 9.3 doet vervolgens verslag van de vergelijking tussen de verschillende stelsels op de hiervoor genoemde punten. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 9.4 met een slotbeschouwing.

9.2 Het beoogde Nederlandse kwaliteitsborgingsstelsel

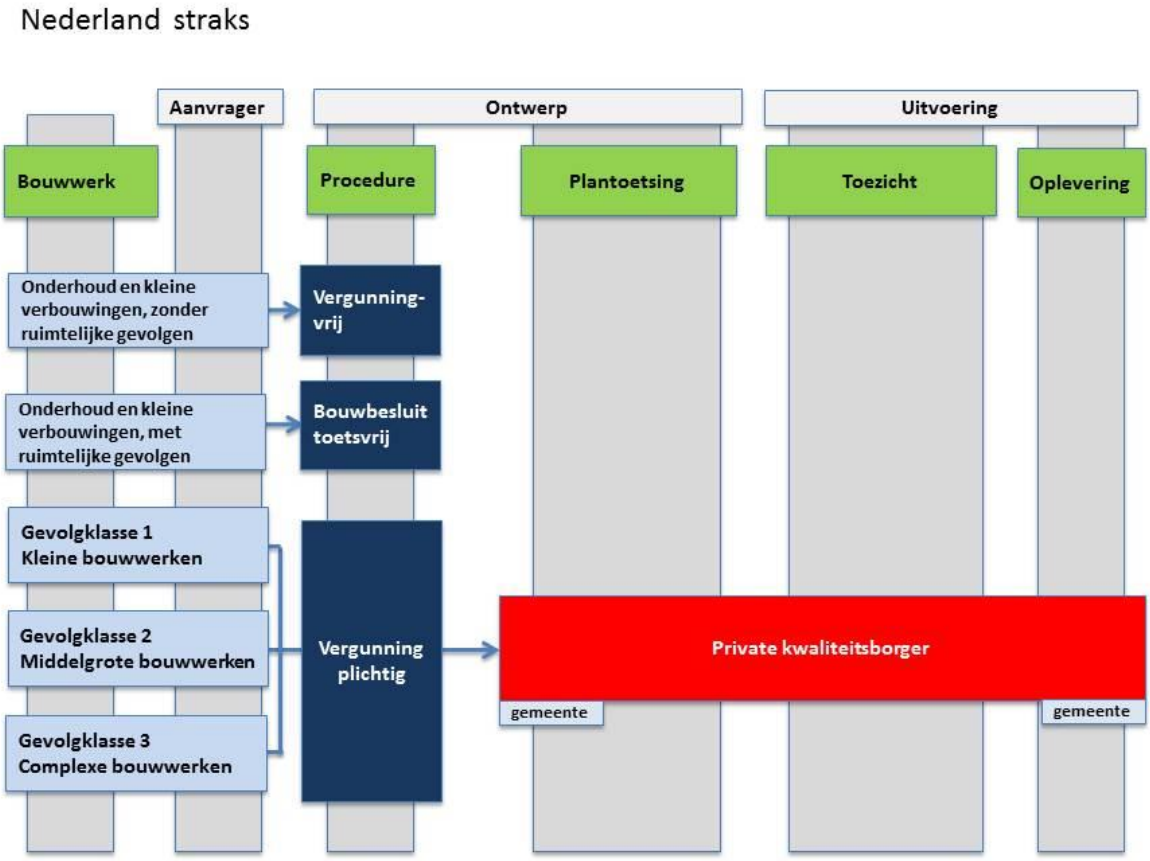
Afbeelding 9.1 geeft schematisch aan hoe het voorgestelde Nederlandse stelsel er straks uit zal gaan zien.

De categorie vergunningvrije bouwwerken blijft gehandhaafd. Het gaat hier net zoals in de andere landen om zaken als het gewone onderhoud van een bouwwerk, kleine bouwactiviteiten (zoals dakkapellen, dakramen, erfafscheidingen, antennes en dergelijke) en uitbreidingen en verbouwingen zonder constructieve gevolgen. Daarbij worden er wel eisen gesteld aan bijvoorbeeld de locatie (de achterzijde van het bestaande gebouw), de afstand tot het bestaande gebouw en de maximale hoogte en oppervlakte. Daarnaast zal er in het beoogde stelsel een categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken worden onderscheiden. Het gaat daarbij om dezelfde bouwwerken die hiervoor genoemde zijn bij 'vergunningvrij', maar dan om die gevallen die niet aan de planologische eisen (voor- of achterkant, plaats op het dak of erf) voldoen. Deze bouwwerken blijven vergunningplichtig. De preventieve toets aan het Bouwbesluit komt echter te vervallen. Een dakkapel aan de achterzijde is in de meeste gevallen vergunningvrij, een dakkapel aan de voorzijde wordt na invoering van de wet Bouwbesluittoetsvrij. Naar verwachting zal zeker zestig procent van alle huidige vergunningaanvragen straks Bouwbesluittoetsvrij worden.

De vergunningplichtige bouwwerken worden vervolgens ingedeeld in drie klassen op basis van de gevolgen die kunnen optreden als er iets mis gaat met het bouwwerk. Bij gevolgklasse 1 (zoals overige constructieve verbouwingen, eengezinswoningen en bedrijfshallen) zijn de gevolgen beperkt en in gevolgklasse 3 (zoals ziekenhuizen en woongebouwen hoger dan 70 meter) kunnen de gevolgen ernstig zijn.

De Bouwbesluittoets van de resterende bouwwerken (de gevolgklassen 1, 2 en 3) wordt niet meer door gemeenten uitgevoerd, maar door private partijen. Deze private kwaliteitsborgers moeten daarvoor een (door een toelatingsorganisatie) goedgekeurd kwaliteitsborgingsinstrument toepassen. Wanneer een vergunning nodig is, kan de aanvrager in het register van de toelatingsorganisatie kijken welk instrument daarvoor gebruikt kan worden is en welke kwaliteitsborger dat instrument mag toepassen. De bouwaanvraag wordt ingediend bij de gemeente. Die checkt vervolgens of het gekozen instrument en de kwaliteitsborger geschikt is en toetst het plan aan de planologische eisen. De kwaliteitsborger controleert de bouwkwaliteit gedurende het gehele proces (van ontwerp tot gereed bouwwerk). De kwaliteitsborger is ervoor verantwoordelijkheid dat hij de controle uitvoert volgens de wettelijke regels (en eventueel aanvullende regels die het instrument stelt aanvullend op de wettelijke regels). Als het werk klaar is, verstrekt de kwaliteitsborger aan de aanvrager een verklaring dat het werk aan de eisen voldoet. De aanvrager overhandigt die verklaring aan de gemeente waarna het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Als het bouwwerk niet voldoet aan de eisen, geeft de kwaliteitsborger geen verklaring af en kan het bouwwerk niet worden gereedgemeld.

Afbeelding 9.1: Kwaliteitsborging in het nieuwe Nederlandse stelsel



Private partijen moeten hun instrumenten door een toelatingsorganisatie laten beoordelen. De exacte toelatingseisen zijn nog niet bekend. Het is in ieder geval de bedoeling dat het bouwwerk zodanig getoetst wordt dat de aanvrager een gerechtvaardigd vertrouwen kan hebben dat het opgeleverde gebouw aan de technische eisen voldoet. Verder zullen er eisen worden gesteld aan de wijze waarop getoetst moet worden en de verslaglegging ervan. Het functioneren van de instrumenten zal (steekproefsgewijs) worden gecontroleerd door de toelatingsorganisatie (via bijvoorbeeld verslagen, audits en inspecties op de bouwplaats). De toelating van een instrument kan worden ingetrokken. De instrumentaanbieders bepalen de manier waarop deze instrumenten moeten worden toegepast en melden de toelatingsorganisatie welke kwaliteitsborgers het instrument mogen toepassen. De in-

strumentaanbieders toetsen of de kwaliteitsborger in staat is om met het instrument te werken. De kwaliteitsborgers moeten erop toezien dat het bouwwerk tijdens de bouw en bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Dit gebeurt volgens de in het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging beschreven werkwijze.
Via wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek wordt de positie van de consument versterkt. Ten eerste wordt de aansprakelijkheid van de bouwer aangescherpt. Op dit moment is een bouwer na oplevering alleen aansprakelijk voor verborgen gebreken en gebreken die zijn genoteerd bij oplevering. In de nieuwe situatie blijft de bouwer na de oplevering aansprakelijk voor alle gebreken die na het moment van oplevering worden ontdekt, tenzij deze niet aan de bouwer zijn toe te rekenen. De bouwer zal verplicht worden de opdrachtgever te informeren of en op welke wijze de opdrachtgever beschermd is tegen de risico's als de bouwer zijn verplichtingen tijdens de bouw niet nakomt. Het bestaande opschortingsrecht van drie maanden voor de betaling van de laatste 5% van de bouwsom blijft gehandhaafd. In tegenstelling tot de huidige situatie moet binnen het nieuwe stelsel de aannemer de opdrachtgever schriftelijk op de hoogte te stellen dat de termijn van drie maanden gaat aflopen. De overheid verwacht dat door deze wijzigingen de bouwers professioneler worden en kwalitatief beter werk gaan leveren. Zowel de consument/opdrachtgevers van kleinere verbouwingen (de Bouwbesluittoetsvrije werken) als de zakelijke opdrachtgevers zouden daardoor beter beschermd moeten worden.

9.3 Vergelijking van de stelsels

9.3.1 Bouwwerken zonder verplichte kwaliteitsborging

De categorie 'risicoloos geachte bouwwerken' die buiten de technische kwaliteitsborgingsprocedures vallen, komt in alle landen grotendeels met elkaar overeen. Toch is het moeilijk strakke grenzen te trekken tussen bouwwerken die (nog net) wel en niet meer binnen de kwaliteitsborgingstelsels vallen. Planologische overwegingen (zoals de omvang en functie van de bouwwerken) spelen altijd een rol bij het al dan niet vergunningvrij zijn in de verschillende landen. Echter soms spelen ook technische (constructieve- en brandveiligheids-) overwegingen een rol. Dit is het geval in bijvoorbeeld Ierland, Zweden en Noorwegen. Alles wat dan boven de bepaalde grens komt, moet eerst aan de gemeente gemeld worden.

- **Duitsland** heeft een gedetailleerde lijst met vergunningvrije activiteiten. Het gaat hierbij vooral om werk in en aan woningen, tuinafscheidingen en kleine uit- of aanbouwen (tot 30m^3 en geen woonfunctie).
- In **Engeland & Wales** zijn het normale onderhoud en kleinere bouwactiviteiten vergunningvrij: bijvoorbeeld hekken, antennes, kleine uitbreidingen zonder woonfunctie bij woningen zoals een schuurtje.
- **Frankrijk** laat hetzelfde beeld zien. Het normale onderhoud aan een gebouw en andere kleine risicoloze activiteiten zijn vergunningvrij. Het andere werk (van 2m^2 tot en met 20m^2/40m^2; afhankelijk van de locatie) moet minimaal worden gemeld aan de gemeente. Overigens niet vanwege technische maar vanwege planologische overwegingen.
- Ook In **Ierland** is de lijst vergelijkbaar: het normale onderhoud, verbouwingen, aanbouwen (achter een woning), omheiningen, etc. Ook hier gelden er voorwaarden aan de maximale oppervlakten, hoogtes, het 'gelijkvloers' zijn en de functie (geen woonfunctie).
- In **Noorwegen** is het kleinere binnen- en buitenwerk en de bouw van kleine vrijstaande gebouwen (tot 3 m hoog en maximaal 15 m^2 mits geen woonfunctie) vergunningvrij.
- **Zweden** maakt een subtiel onderscheid tussen 'vergunningvrij' en 'vergunningvrij maar eerst melden'. In beginsel zijn kleinere bouw- en onderhoudsactiviteiten vergunningvrij in woningen en bijgebouwen (zoals garages). Toch moeten de meeste van deze activiteiten eerst worden gemeld aan de gemeente. Bijvoorbeeld wanneer de plattegrond of de installaties worden gewijzigd. Dit 'eerst-melden-beginsel' geldt ook voor uitbreidingen aan woningen tot een maximum 15m^2.

- De lijst met **Australische** (NSW) vrijgestelde ontwikkelingen is vergelijkbaar met die in de andere landen. Het gaat in alle gevallen om kleine renovatie-, verbouw- of nieuwbouwactiviteiten.
- In het beoogde **Nederlandse** stelsel (zie afbeelding 9.1) zal een onderscheid worden gemaakt tussen vergunningvrije en Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Bouwwerken uit de eerste categorie (onderhoud en de kleine verbouwingen zonder constructieve gevolgen) worden op geen enkele manier getoetst. Bouwwerken uit de tweede categorie (die qua aard grotendeels zullen overeenkomen met die uit de eerste categorie) zullen nog wel aan de planologische eisen worden getoetst.

9.3.2 Focus van de kwaliteitsborging

Zeker in het verleden lag de nadruk in veel systemen op het begin van de procedure: de vergunningverstrekking. Die nadruk verschuift steeds meer naar het eind van het bouwproces, zodat de zekerheid groter is dat het gebouw bij oplevering aan de technische eisen voldoet. In alle landen strekt het kwaliteitsborgingsproces zich uit over het gehele proces. Bij de reguliere borgingsprocedure van complexe werken, zijn er zowel bij de aanvraag als de oplevering controlemomenten. Elk land vult dat op zijn eigen wijze in:

- In **Duitsland** moet de bij de ontwerpfase betrokken architect (en/of een erkend deskundige) verklaren dat het ontwerp aan de eisen voldoet. De gemeente toetst het plan en verstrekt de vergunning. Tijdens de bouw wordt er gecontroleerd door de bouwer (hoofdopzichter), een erkend deskundige èn eventueel de gemeente. De casco- en eindoplevering moeten verplicht aan de gemeente worden gemeld (door de hoofdopzichter). De gemeente controleert en verstrekt een gereedmeldingscertificaat.
- Bij gemeentelijke kwaliteitsborging in **Engeland & Wales** verricht de gemeente de plantoetsing, houdt toezicht tijdens de bouw en verstrekt een gereedmeldingscertificaat als aan de eisen is voldaan. Bij particuliere borging moeten de *approved inspectors* een *initial* en een *final notice* aan de gemeente verstrekken en tussentijds de bouw inspecteren.
- Bij de grotere bouwprojecten in **Frankrijk** maakt de private kwaliteitsborger in de beginfase een plantoetsrapport en toezichtplan die geaccordeerd moeten worden door de gemeente. Tijdens de bouw controleert de private kwaliteitsborger het werk volgens de uitgangspunten van het toezichtplan. Na oplevering maakt hij een eindrapport. De gemeente checkt het rapport en inspecteert het gebouw. Bij hoogbouw en openbare gebouwen verstrekt de gemeente een gebruiksvergunning.
- In **Ierland** ligt er verhoudingsgewijs een grote nadruk op het begin van het proces. De aanvrager moet een *commencement notice* bij de gemeente indienen, die naast alle relevante plangegevens, ook verklaringen moet bevatten van de kwaliteitsborger en de bouwer. Een toezichtplan is verplicht. De gemeente controleert en valideert de plannen. De kwaliteitsborger legt de toezichtresultaten schriftelijk vast en verstrekt bij oplevering een gereedmeldingscertificaat aan de gemeente waarmee verklaard wordt dat gebouw aan de regels voldoet. De bouwer moet dit certificaat eveneens ondertekenen.
- In **Noorwegen** begint het kwaliteitsborgingproces veelal met een (vrijwillig) vooroverleg en een startvergunning. Op dat moment moet duidelijk zijn welke erkende en geregistreerde bouwprofessionals bij het ontwerp, de bouw en het toezicht betrokken zijn. De gemeente controleert en checkt het gemaakte toezichtplan. Een opleveringsverslag waarin de private toezichthouder verklaart dat het werk volgens het eisen is gebouwd is verplicht. De gemeente verstrekt vervolgens het gereedmeldingscertificaat.
- In **Zweden** overhandigt de aanvrager vooraf een toezichtplan en geeft aan welke gecertificeerde toezichthouder wordt ingeschakeld. Tijdens een 'technische bijeenkomst' stellen alle betrokkenen het toezichtplan vast, waarna de gemeente de vergunning verstrekt. Tijdens de bouw moet de private toezichthouder een toezichtrapport maken. Bij oplevering bepalen alle betrokkenen in een eindoverleg aan de hand van het toezichtplan en -rapport of het gebouw aan de eisen voldoet. De gemeente verstrekt de schriftelijke eindgoedkeuring.

- In **Australië** moet de aanvrager voordat de bouw begint een publieke of private kwaliteitsborger aanstellen die toezicht houdt tijdens de bouw. Tijdens de bouw zijn er verplichte momenten waarop toezicht moet worden gehouden. Voor specifieke onderdelen moet een nalevingscertificaat aangevraagd worden dat aantoont dat het gebouwonderdeel aan de eisen voldoet. Aan het eind van het proces verstrekt de publieke of private kwaliteitsborger een gebruikscertificaat aan de aanvrager/gebruiker.
- In het voorgestelde **Nederlandse** stelsel staat de kwaliteit van het gebouwde bouwwerk centraal. Het nieuwe stelsel is er juist op gericht om een kwaliteitsborgingmethodiek toe te passen die een gerechtvaardigd vertrouwen geeft dat het bouwwerk zoals het wordt opgeleverd aan de eisen voldoet.

Alle landen richten hun proces zodanig in dat er bij oplevering een redelijke mate van zekerheid is dat het bouwwerk aan de technische eisen voldoet. De precieze invulling loopt uiteen, maar het principe is hetzelfde. Er is veel aandacht voor zowel het begin van het proces (zorgen dat de startsituatie gunstig is), het middendeel (verplicht toezicht door private kwaliteitsborgers die een verslag maken van hun activiteiten) als het eind van het proces (de oplevering en controle daarvan).

9.3.3 Rol van de gemeente

In het voorgaande is de rol van de gemeente al aangestipt. Tabel 9.1 geeft de gemeentelijke rol bij de technische toets explicieter aan. Vanwege de overzichtelijkheid is in de tabel ook de toekomstige Nederlandse situatie toegevoegd. De tabel maakt onderscheid tussen een administratieve en een inhoudelijke rol van de gemeente. In hun **administratieve rol** verifiëren gemeenten bijvoorbeeld certificaten, checken de aanwezigheid van de vereiste documenten en verstrekken ze vergunningen. In de meer **inhoudelijk** rol gaat het om het toetsen van aanvragen, het controleren van toezicht-, inspectie- en opleveringsrapporten en de feitelijke inspecties tijdens de bouw. Bij dit onderscheid dient te worden bedacht, dat het er vooral op papier helder uitziet en het overheersende regiem aangeeft. In de praktijk is de grens tussen administratief en inhoudelijk vaak niet ‘keihard’ maar vooral ’glijdend’. Neem bijvoorbeeld landen zoals Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Zweden waar een gemeente bij het begin van het proces een toezichtplan moet goedkeuren of accorderen. Daar wordt de aanvraag weliswaar niet inhoudelijk getoetst. Er wordt echter wel bekeken of de belangrijkste onderwerpen op de juiste manier in het toezichtrapport zijn opgenomen. De gemeentelijke rol gaat hier verder dan alleen het zetten van een vinkje op een formulier. Aan de andere kant is dit bijvoorbeeld wel het geval als (in dezelfde landen) de gemeente kijkt of de bouwer of kwaliteitsborger geschikt is voor zijn of haar taak. Dan wordt er alleen gecheckt of de desbetreffende persoon/bedrijf op de juiste wijze geregistreerd staat. De afbeelding moet kortom met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Desondanks kan er geconstateerd worden dat eigenlijk in alle landen gemeenten ook een inhoudelijke rol bij het kwaliteitsborgingproces spelen.

Tabel 9.1: Rol van de gemeenten bij de technische toets binnen het kwaliteitsborgingsproces van vergunningplichtige bouwwerken

LAND\PROCES-FASE		Aanvraag	Bouw	Oplevering
Duitsland (NRW)		Accordeert compleetheid aanvraag. Kan erkend deskundige inschakelen. Verstrekt bouwvergunning.	Kan toezicht houden. Kan werk stilleggen.	Controleert na gereedmelding het gebouw. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Engeland & Wales	**G**	Toetst plan en Verstrekt toestemming.	Houdt toezicht tijdens de bouw. Kan werk stilleggen.	Controleert na gereedmelding. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
	P	Accepteert of verwerpt *Initial Notice.*	Kan werk stilleggen.	Accepteert of verwerpt *Final Notice*.
Frankrijk		Accordeert en checkt plantoetsrapport en toezichtplan. Verstrekt bouwvergunning.	Kan werk stilleggen.	Inspectie en toetsing eindrapport. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Ierland		Accordeert *Commencement Notice* en toezichtplan. Verstrekt bouwvergunning.	Steekproefsgewijs toezicht (risico analyse) op 12% - 15% van alle nieuwbouw. Kan werk stilleggen.	Accordeert en registreert gereedmelding.
Noorwegen		Verstrekt startvergunning. Maakt verslag vooroverleg. Accordeert toezichtplan.	Kan toezicht houden. Kan werk stilleggen.	Checkt opleveringsverslag. Verstrekt gereedmeldingscertificaat.
Zweden		Brengt buren op de hoogte. Verleent principe goedkeuring. Organiseert technisch overleg. Accordeert toezichtplan. Verstrekt bouwvergunning.	Bezoekt de bouw gemiddeld 1 keer en legt de ervaringen schriftelijk vast. Kan werk stilleggen.	Organiseert eindoverleg. Verstrekt schriftelijke eindgoedkeuring.
Australië	**G**	Verricht plantoets. Verstrekt toestemming.	Houdt toezicht tijdens de bouw. Kan werk stilleggen.	Controleert na gereedmelding (eindinspectie) Verstrekt naleving- en gereedmeldingscertificaat.
	P	Verricht plantoets en verstrekt toestemming.	Kan werk stilleggen.	
Nederland		Checkt of het kwaliteitsborginginstrument en de kwaliteitsborger geschikt zijn voor het plan	Kan toezicht houden. Kan werk stilleggen	Ontvangt verklaring van aanvrager dat bouwwerk aan de eisen voldoet.

	Administratieve handelingen
	Inhoudelijke handelingen

9.3.4 Eisen aan en toezicht op de private kwaliteitsborgers

- In **Duitsland** moeten de architecten en ingenieurs die een rol spelen bij het ontwerp en de indiening van de vergunningaanvraag geregistreerd zijn bij hun beroepsorganisatie. Er gelden daarbij opleidings-, praktijkervaring- en verzekeringseisen. De toelating (via een examen) en het toezicht

gebeurt door de beroepsorganisatie. Voor de erkend deskundigen die optreden als kwaliteitsborger gelden er eisen aan opleiding (architect of ingenieur), ervaring, leeftijd en aansprakelijkheidsverzekering. Toelating (via een examen) geldt voor een periode van 5 jaar. Het toezicht wordt uitgeoefend door de beroepsorganisatie. In de *Bauordnung* zijn de eisen aan de hoofdopzichter in algemene bewoordingen gesteld. De hoofdopzichter moet over voldoende deskundigheid beschikken. In NRW moet de hoofdopzichter een geregistreerd architect of ingenieur zijn en moet wat betreft opleiding, ervaring en verzekering aan bepaalde minimum eisen voldoen. De hoofdopzichter houdt toezicht op de bouw en is er namens de bouwer voor verantwoordelijk dat het bouwwerk aan de regels voldoet

- In **Engeland & Wales** gelden voor *approved inspectors* (kwaliteitsborgers) eisen aan kennis, vaardigheden, ervaring en aansprakelijkheidsverzekering. De accreditatie (via examen voor een periode van 5 jaar) en het toezicht wordt uitgevoerd door de *Construction Industry Council*.
- In **Frankrijk** moet de architect een bepaalde opleiding en praktijkervaring hebben en geregistreerd zijn bij de beroepsorganisatie. Een architect die optreedt als projectleider moet over een projectleiderscertificaat beschikken. Toelating en toezicht geschieden door de beroepsorganisatie. Voor de private controlebureaus gelden uitgebreide eisen aan beroepskwalificaties, opleiding en praktijkervaring. De toelating (via een examen voor een periode van 5 jaar) en het toezicht (via jaarlijkse rapportages en audits) wordt uitgevoerd door het COFRAC (de Franse Raad voor Accreditatie).
- De **Ierse** *assigned certifiers* (geregistreerde architecten en ingenieurs) moeten voldoen aan opleidings- en praktijkervaringseisen. Permanente educatie en een aansprakelijkheidsverzekering zijn vereist. Toelating en toezicht vinden plaats door de beroepsorganisaties.
- Bouwprofessionals (architecten, ingenieurs, bouwbedrijven) in **Noorwegen** kunnen erkend en geregistreerd worden als 'verantwoordelijk' ontwerper, bouwer en onafhankelijk toezichthouder. Alleen deze erkende ondernemingen kunnen betrokken zijn bij de kwaliteitsborging van de groter projecten. Er gelden uitgebreide eisen aan onder meer de bedrijfsorganisatie en beroepscompetenties (opleiding en ervaring). De toelating (schriftelijke aanmelding voor een periode van drie jaar) en het toezicht worden geregeld door de Noorse Autoriteit voor Bouwkwaliteit (DiBK).
- **Zweedse** gecertificeerde kwaliteitsborgers (architecten, ingenieurs, bouwbedrijven) moeten voldoen aan eisen aan opleiding, praktijkervaring, kennis van de relevante regelgeving en aantoonbare geschiktheid voor de taak. De toelating (schriftelijk en examen, voor een periode van 5 jaar) en het toezicht (via jaarlijkse rapportages) vinden plaats door de Zweedse Accrediteringsautoriteit voor geaccrediteerde certificeringsorganisaties.
- In **Australië** (NSW)moeten publieke en private kwaliteitsborgers aan dezelfde accreditatie en wettelijke eisen voldoen. Het gaat daarbij om eisen aan opleiding, vaardigheden, kennis en praktijkervaring op het gebied waarvoor men zich wil laten certificeren. De toelating en het toezicht is in handen van de Building Professional Board van NSW.
- In het voorgestelde **Nederlandse** stelsel is de insteek anders. Het kwaliteitsborginginstrument zal centraal komen te staan. De nationale toelatingsorganisatie beoordeelt deze instrumenten en bekijkt welke kwaliteitsborger het instrument mag toepassen.

In alle (andere) landen drijft het stelsel op bestaande beroepsgroepen (partijen of personen) die erkend, gecertificeerd of toegelaten zijn. De systematiek om erkend of gecertificeerd te worden, wijkt in de verschillende landen niet veel van elkaar af. De eisen waaraan kandidaten moeten voldoen, hebben altijd betrekking op opleiding, praktijkervaring en het op de juiste manier verzekerd zijn. De precieze reikwijdte en diepte van de eisen verschilt per land. De toelating van en het toezicht op de beroepsbeoefenaren die een rol spelen in het kwaliteitsborgingsstelsel kan in handen zijn de beroepsorganisaties (Duitsland en Ierland), van certificerende instellingen (Engeland, Frankrijk en Zweden) en van een overheidsorganisatie (Noorwegen en Australië). Een nogal eens gehoorde stelling is dat beroepsorganisaties niet onafhankelijk genoeg zouden zijn om goed en zorgvuldig toezicht te kunnen houden (op de bij hen aangesloten leden). Alleen certificerende instellingen of overheidsorganisaties zouden onafhankelijker genoeg zijn om het toezicht en de toetsing zorgvuldig uit te voe-

ren. Dit project heeft geen aanwijzingen gevonden om die stelling verder te onderbouwen of te ondermijnen. We laten het hier bij de constatering dat het toezicht op in de verschillende landen op verschillende manieren is geregeld.

9.3.5 Eisen aan het kwaliteitsborgingproces

De bestudeerde landen stellen over het algemeen geen eisen aan de wijze waarop het proces van kwaliteitsborging moet plaatsvinden. Het opstellen van een toezichtplan en -rapportage is veelal wel verplicht.

- In **Duitsland** zijn we geen wettelijke eisen tegengekomen met betrekking tot de inhoud van het borgingsproces of de verslaglegging ervan.
- In **Engeland en Wales** hebben publieke en private kwaliteitsborgers vrijwillige afspraken gemaakt over de kwaliteit van het borgingsproces. Die afspraken gaan onder meer over de wijze waarop het contact met de aanvragers moet verlopen (vooroverleg en advisering) en de wijze waarop plantoetsing en toezicht moet worden uitgevoerd. Bij dat laatste is afgesproken dat er vooraf een toezichtplan wordt gemaakt en dat de toezichtresultaten schriftelijk moeten worden vastgelegd.
- Ook in **Frankrijk** is het verplicht om in de beginfase een plantoetsrapport en een toezichtplan te maken. De frequentie en inhoud van het toezicht is afhankelijk van de risicoklasse van het gebouw. Bepaalde veiligheidsaspecten moeten wettelijk verplicht worden getoetst tijdens de bouw (o.a. constructieve en persoonlijke veiligheid).
- Het **Ierse** stelsel stelt eveneens eisen aan de verslaglegging (toezichtplan en eindrapportage). De overheid heeft een praktijkhandleiding opgesteld voor het toezicht tijdens de bouw. Daarin wordt voornamelijk ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden betrokken partijen. De tekst geeft in algemene termen aan dat het verstandig is om tijdens bepaalde bouwfasen toezicht te houden. Hoe dat moet gebeuren, wordt in het midden gelaten.
- Dit is ook het geval in **Noorwegen**. Afhankelijk van de gebouwklasse moeten sommige onderdelen van bepaalde bouwwerken wettelijk verplicht worden gecontroleerd door een erkend bouwbedrijf (bijvoorbeeld de constructieve, brandveiligheid en de gebouwschil i.v.m. vocht, water en luchtdichtheid). Een dergelijke gedetailleerde wettelijke verplichting zijn we in geen van de andere landen tegengekomen.
- **Zweden** stelt geen eisen aan de wijze waarop er getoetst moet worden en op welke tijdstippen dat zou moeten gebeuren. Wel moeten de resultaten van de toezichtactiviteiten schriftelijk worden gerapporteerd.
- **Australië** (NSW) stelt geen wettelijke eisen aan de wijze waarop het toezicht moeten worden uitgevoerd. Wel zijn er verplichte momenten/bouwonderdelen vastgesteld die tijdens de bouw geïnspecteerd moeten worden.
- In **Nederland** draait het in het voorgestelde stelsel juist om het kwaliteitsborgingsinstrument. De toelatingsorganisatie zal eisen gaan stellen aan de wijze waarop getoetst moet gaan worden en de wijze waarop daarvan verslag moet worden gedaan.

De kwaliteitsborgers die het werk controleren, moeten in alle bestudeerde landen **onafhankelijk** zijn. Ze moeten een onafhankelijke positie innemen ten opzicht van zowel de aanvrager als de bouwer. Het is over het algemeen de gemeente die dit, bijvoorbeeld bij het vaststellen van het toezichtplan, verifieert.

9.3.6 Rol en verantwoordelijkheid van bouwers

In alle landen worden bouwers geacht aan de wettelijke bouwtechnische eisen te voldoen. In enkele landen worden daarnaast ook specifieke eisen aan bouwers gesteld.

- In **Duitsland** is het de bouwer is ervoor verantwoordelijk dat het werk volgens alle geldende eisen en voorschriften (onder meer wat betreft techniek, vakmanschap en veiligheid) wordt uitgevoerd. In de *Bauordnung* worden deze eisen in algemene termen omschreven (in de trant van 'beschikken over voldoende ervaring en kennis').

- In **Engeland en Wales** mogen erkende installateurs die qua vaardigheden, ervaring en bedrijfsvoering (verzekeringen en klachtenprocedures) aan de eisen voldoen, hun werk als *competent person* zelf certificeren. De toelating (via examen en audits gedurende de eerste 2 jaar nadat hij erkend is) en het toezicht wordt geregeld door verschillende certificerende instellingen. Wanneer een opdrachtgever een *competent person* inschakelt, kan hij er van verzekerd zijn dat het werk kwalitatief in orde is.
- In **Frankrijk** moeten bouwbedrijven zich registreren (en worden daarbij tenminste getoetst op hun bedrijfsvoering) anders kunnen zij geen verplichte verzekering afsluiten en dus niet bouwen.
- In **Ierland** kunnen bouwers zich (voorlopig vrijwillig) registreren bij het *Construction Industry Register Ireland (CIRI)*. Naast beroepservarings- en verzekeringseisen moeten ze voldoen aan een gedragscode. Het CIRI regelt de toelating (schriftelijk en via introductiecursus) en houdt toezicht. De registratie moet jaarlijks worden vernieuwd. Het register is online toegankelijk voor iedereen. Het is de bedoeling dat dit systeem het kaf van het koren scheidt.
- Hoewel het niet wettelijk verplicht is, moeten de bouwprofessionals in **Noorwegen** zich eigenlijk wel laten registreren als erkende bouwonderneming, willen zij een "verantwoordelijke rol" in het bouwproces kunnen spelen. Dat betekent in de praktijk dat zij moeten voldoen aan eisen betreffende de aanwezigheid en inhoud van een kwaliteitssysteem, competenties en beroepskwalificaties en verzekeringen.
- In het **Zweedse** stelsel zullen de meeste erkende private toetsers gewone bouwprofessionals zijn (architecten, ingenieurs, bouwbedrijven). Zij hebben daarvoor ook moeten aantonen dat zij over de noodzakelijke kwaliteiten te beschikken.
- In **Australië** (NSW) is er een omvangrijk licentie- en certificeringssysteem opgetuigd voor bouwers en vaklui die zich met woningbouw bezighouden. Deze bouwprofessionals moeten aantonen over voldoende opleiding en ervaring te beschikken. Sommige onderdelen van een bouwwerk moeten verplicht door een *licensed* vakman worden uitgevoerd. Dit blijkt overigens geen garantie te zijn dat de kwaliteit ook wordt gewaarborgd. De Australische beroepspraktijk heeft onder meer kritiek op het scholings- en ervaringsniveau van de bouwprofessionals en de onduidelijke verantwoordelijkheidsdisverdeling tussen de partijen. Er wordt momenteel nagedacht over het verbeteren van dit stelsel.
- In **Nederland** gaan er wel geluiden op om een registratiesysteem voor bouwers op te zetten dat vergelijkbaar is met het Ierse. Als dat gebeurt, zal dat ook op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Het is niet te verwachten dat er snel een wettelijke verplichting zal komen.

Het voorgaande laat zien dat verschillende landen een registratiesysteem voor bouwbedrijven hebben. Soms vrijwillig zoals in Noorwegen en Ierland en in een enkel geval verplicht (Frankrijk).

9.3.7 Positie van de consument

Er kan vanuit verschillende invalshoeken naar de positie van de consument binnen een kwaliteitsborgingsstelsel worden gekeken. Kan de consument bijvoorbeeld binnen het stelsel eenvoudig zijn of haar weg vinden? Hoeveel keuzevrijheid heeft de consument vooral voor wat betreft de wat kleinere bouwwerken (voor zover ze niet vergunningvrij zijn)? Hoe is de consument beschermd als er zaken tijdens de bouw mis lopen? In dit project is –zijdelings - alleen op die laatste vraag ingegaan. Voor elk land hebben we geprobeerd aan te geven in hoeverre de bouwprofessionals zich moeten verzekeren voor hun aansprakelijkheid.

- In **Duitsland** moeten geregistreerde architecten, ingenieurs en erkend deskundigen verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. Het Burgerlijk Wetboek regelt daarnaast de aansprakelijkheid van de bouwer. Voor schade die ontstaat doordat er tijdens de bouw niet aan de bouwregels is voldaan, geldt er een aansprakelijkheid tot 5 jaar na de oplevering. Voor schade die die ontstaan na moedwillig handelen, geldt een aansprakelijkheidsperiode van 10 jaar.
- De *competent persons* in **Engeland & Wales** zijn voor een periode van 6 maanden aansprakelijk voor gemaakte fouten. Tot 2013 moesten *approved inspectors* wettelijk verplicht verzekerd zijn. In de prestatieafspraken tussen private en publieke kwaliteitsborgers is niets opgenomen over

aansprakelijkheid of verzekeringen. In standaardcontracten voor de bouw wordt de aansprakelijkheid veelal geregeld. Voor woningen is de *Defective Premises Ac*t van kracht waarbij er een aansprakelijkheidsperiode van zes jaar geldt. Daarnaast zijn er garantieverzekeringen voor de woningbouw zoals de *Building Warranty* van NHBC.

- Het **Franse** stelsel van kwaliteitsborging is stevig gefundeerd op het verzekerings- en garantiesysteem voor de bouw. Binnen dat stelsel zijn er verschillende verzekeringsvormen waarvan de 10-jarige verzekeringen tegen gebreken de belangrijkste is. Een Franse bouwer moet deze verzekering verplicht afsluiten. Voor woningbouw gelden onder het landelijke stelsel verzekeringen voor verborgen gebreken en het tussentijds failliet gaan van de bouwer.
- De **Ierse** situatie is vergelijkbaar met die in Duitsland. De *assigned certifiers* (architecten en ingenieurs) zijn verplicht een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Voor geregistreerde bouwers geldt dezelfde verplichting. Deze registratie-eis is mede gebaseerd op de inhoud van veel gebruikte standaardcontracten in de bouw. Verder is er ook in Ierland sprake van (vrijwillige) garantiestelsels voor woningen.
- Registratie in het Erkenningssysteem voor bouwbedrijven In **Noorwegen** houdt in dat de bedrijven een beroepsaansprakelijkheidsverzekering moeten hebben. Voor zover bekend zijn deze aansprakelijkheidsbepalingen in Noorwegen vooral geënt op het contractenrecht. De bestaande standaardcontracten voor de bouw regelen de aansprakelijkheid van de betrokken partijen.
- In het **Zweedse** erkenningssysteem voor private kwaliteitsborgers zijn we geen eisen tegengekomen op het gebied van aansprakelijkheden en het verplicht verzekeren daartegen. De aansprakelijkheden van de verschillende partijen worden normaliter vastgelegd in de bouwcontracten. Hierbij geldt meestal een aansprakelijkheidsperiode van 5 jaar voor verborgen gebreken en 10 jaar wanneer er sprake is van nalatigheid. Daarnaast geldt er voor permanente woningen de Wet op de Verzekerde Bouwdefecten (*Law on Construction Defects Insurance*). Die dekt de schade van bouwfouten voor een periode tot tien jaar na oplevering.
- Het **Australische** systeem (NSW) is er in feite gericht om de consument te beschermen. Een speciaal daarvoor opgerichte overheidsorganisatie (*NSW Fair Trade* heeft de taak de consumenten beschermen en het consumentenrecht toe te passen. Het systeem bestaat uit verschillende bouwstenen zoals makkelijk toegankelijk informatie voor consumenten en verplichte licentie eisen aan vakmensen. Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering is een onderdeel van het eisenpakket.
- In **Nederland** zal de aansprakelijkheid van bouwers verder worden aangescherpt. Onder het nieuwe regiem zal de bouwer ook aansprakelijk zijn voor gebreken die na het moment van opleveren aan het licht komen. Ook zal de bouwer een informatieplicht krijgen om de opdrachtgever op de hoogte te brengen van de wijze waarop hij verzekerd is tegen mogelijke risico's.

Via aansprakelijkheidsverzekeringen wordt de (financiële) positie van de consument op verschillende manieren beschermd in de verschillende landen. De situatie in Frankrijk waar een landelijke verplichte verzekerings- en garantiestelsel functioneert, juist om de consument te beschermen, springt het meest in het oog.

9.4 Slotbeschouwing

Alle landen onderscheiden bouwwerken die buiten het formele stelsel vallen: de **vergunningvrije bouwwerken**. Wat de omvang van deze categorie betreft, lijken de landen elkaar niet veel te ontlopen. In beginsel zijn alle risicoloos geachte bouwwerken (vaak in en om bestaande woningen) vergunningvrij. Vanuit planologische maar soms ook (constructieve- en brand)veiligheidsoverwegingen, moeten in sommige landen vergunningvrije werken wel eerst aan de gemeente worden gemeld. In het voorgenomen Nederlandse stelsel zal een deel van de kleinere bouwwerken eveneens planologisch, maar niet meer bouwtechnisch worden getoetst. Deze bouwwerken zullen worden betiteld als Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken.

In alle bestudeerde landen ligt de **focus van de kwaliteitsborging** van vergunningplichtige bouwwerken op het gehele bouwproces. Niet alleen bij de aanvraag, maar ook bij de oplevering wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld via toezichtrapporten) of het bouwwerk aan de eisen voldoet. Er wordt zo een redelijke mate van zekerheid verkregen dat het gerealiseerde bouwwerk de gewenste kwaliteit heeft. Het voorgenomen Nederlandse stelsel stelt dezelfde aanpak voor. De private kwaliteitsborgers houden toezicht gedurende het gehele bouwproces; van het ontwerp tot aan de oplevering. De gemeenten worden in kennis gesteld van de geplande bouw. Aan het begin van het proces verifiëren zij of de kwaliteitsborger aan de eisen voldoet. Bij oplevering worden de relevante documenten en gegevens opgeslagen in het bouwregister.

De **rol van de gemeente** binnen de buitenlandse kwaliteitsborgingstelsels is over het algemeen groter dan die in het voorgestelde Nederlandse stelsel. Dit geldt vooral voor de beginfase van het proces. In de buitenlandse stelsels van bijvoorbeeld Ierland, Noorwegen en Zweden zijn gemeenten in de plantoetsingsfase betrokken bij de validatie en de controle van toezichtplannen. Dat gaat verder dan alleen het afvinken van het plan. Er wordt gekeken of het beoogde toezicht adequaat lijkt te zijn voor het desbetreffende plan. Bij oplevering controleren gemeenten de toezicht- of opleveringsrapporten van de kwaliteitsborgers en verstrekken ze een gereedmeldingscertificaat of een eindgoedkeuring. Dit is bijvoorbeeld het geval in Ierland, Noorwegen en Zweden. In sommige landen gaat de gemeentelijke rol nog verder dan alleen 'procesbewaking' en kunnen zij ook tijdens de bouw (of bij oplevering) toezicht houden. Naast Engeland & Wales is dit bijvoorbeeld het geval in Duitsland en Ierland.
In Nederland zal een deel van de taken die de buitenlandse gemeenten voor hun rekening nemen, plaatsvinden op nationaal niveau. In Nederland komen er nationale regels voor kwaliteitsborginginstrumenten en kwaliteitsborgers. Gemeenten hoeven alleen nog te controleren of het instrument en de kwaliteitsborger bij de desbetreffende bouwaanvraag past. In de buitenlandse voorbeelden nemen de gemeenten die controle activiteiten zelf voor hun rekening en zitten daardoor 'dichter' op het kwaliteitsborgingproces. Voor zover we kunnen overzien, verrichten de gemeenten deze controle activiteiten naar eigen inzicht en niet op basis van wettelijke richtlijnen. Overigens blijft een Nederlandse gemeente ook de mogelijkheid houden om tijdens de bouw toezicht te houden. Dit zal – net zoals bij de buitenlandse voorbeelden – alleen aan de orde zijn indien er sprake is van acuut gevaar of een gevaar voor de directe omgeving.

In alle landen drijft het private kwaliteitsborgingsstelsel op bestaande beroepsgroepen (partijen of personen) die erkend, gecertificeerd of toegelaten moeten zijn om een toezichthoudende rol te kunnen spelen. Het gaat daar niet om de instrumenten die de kwaliteit moeten borgen, maar vooral om de **rollen en verantwoordelijkheden van de beroepsbeoefenaren**. In sommige landen worden de beroepsgroepen in hun eigen hoedanigheid gecertificeerd. Bijvoorbeeld de geregistreerde architect of ingenieur als ontwerper in Duitsland en Noorwegen. In andere landen worden de bouwprofessionals (ook) specifiek erkend in een rol en verantwoordelijkheid als kwaliteitsborger. In bijvoorbeeld Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Zweden is dit het geval. Verschillende bouwprofessionals kunnen in deze rol actief zijn. De eisen waar de beoogd kwaliteitsborgers aan moeten voldoen hebben altijd te maken met opleiding, praktijkervaring en (beroepsaansprakelijkheid)verzekering. Afhankelijk van het land en de rol kunnen daar eisen bij komen op het gebied van bijvoorbeeld de bedrijfsorganisatie en het –systeem. De toelating van de kandidaten en het toezicht op hun functioneren is in handen van beroepsorganisaties, certificerende instellingen of – in een geval – een overheidsorganisatie. De kwaliteitsborgers die het werk controleren, moeten in alle bestudeerde landen onafhankelijk zijn van het werk dat zij controleren en de partijen die daarbij zijn betrokken.

De bestudeerde landen stellen geen eisen aan de **inhoud van de kwaliteitsborging** of het gebruik van instrumenten. Wel zijn er eisen dat er aan het begin en eind van het proces zaken moet worden vastgelegd. Bij de start van het proces moet er een toezicht- of inspectieplan worden gemaakt (Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Zweden) en aan het eind een opleveringsrapport of eind-

verslag (Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Zweden). Voor zover we zijn tegengekomen, worden er slechts globale eisen aan de inhoud van dergelijke plannen gesteld.
De toelating van private partijen is in deze landen vooral gebaseerd op de borging van de capaciteiten van de uitvoerende personen of organisaties en niet of nauwelijks op het systeem van controle en toetsing (het kwaliteitsborgingsinstrument). Dit is een verschil met het voorgenomen Nederlandse stelsel waar bij de toelating de nadruk formeel ook op het kwaliteitsborginginstrument komt te liggen. De toelatingsorganisatie controleert de werking van de instrumenten. Het is de taak van de instrumentenaanbieder om te controleren of de kwaliteitsborger het instrumenten op de juiste wijze toepast.

In alle landen wordt van **bouwers** verwacht hun werk tenminste zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. In de bestudeerde landen moeten de bouwers weliswaar een aansprakelijkheidsverzekering hebben, maar dat geeft alleen andere betrokken partijen enige zekerheid als er iets mis gaat met de bouwer of met zijn bouwwerk. In enkele landen worden er ook andere eisen gesteld die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de bouwer. In Frankrijk moeten bedrijven zich registreren om in aanmerking te kunnen komen voor het afsluiten van de verplichte verzekeringen. Daarbij zal vooral gekeken worden naar zaken als hun solvabiliteit en betalingsgedrag. Toch legt deze registratie-eis een zekere bodem in de markt. Ierland is volop bezig een systeem op te zetten waarbij de goede bouwers zich kunnen registeren bij de overkoepelende Ierse *Construction Industry Federation*. Het is uiteindelijk de bedoeling dit te verplichten zodat alle kwalitatief goede bouwers geregistreerd zijn en het kaf van het koren gescheiden kan worden. De erkenningssystematiek van bouwers in Noorwegen zal er in de praktijk ook toe leiden dat de kwaliteit van bouwondernemers beter bewaakt zal kunnen worden. Het is te verwachten dat in de nabije toekomst steeds meer Noorse bouwers zich laten registreren. In Nederland zijn er ideeën om (op vrijwillige basis) een systeem op te zetten dat vergelijkbaar is met het Ierse vrijwillige registratie stelsel.

De uiteindelijke kern van de bouwregelgeving in alle landen is dat een bouwer verantwoordelijk is dat zijn bouwwerk aan de wettelijke bouwvoorschriften voldoet. De beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen die de bouwprofessionals (moeten) afsluiten, onderstrepen dat en vormen tegelijkertijd een vangnet om consumenten te beschermen. In Nederland is ook voorgesteld om de aansprakelijkheid van de bouwer verder te vergroten.
Het kwaliteitsborgingstelsel dient er vervolgens voor om de zekerheid te vergroten dat er tenminste volgens de minimum voorschriften wordt gebouwd. We hebben in dit rapport de hoofdlijnen van de verschillende landen beschreven en de overeenkomsten en verschillen benoemd. Elk land legt daarbij zijn eigen accenten. In dit rapport zijn de formele regels van de stelsel van kwaliteitsborging van de ander landen beschreven. Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van deze stelsels, is meer onderzoek nodig naar het praktisch functioneren van de stelsels in de betreffende landen. De verdeling van de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van de partijen binnen het proces zouden dan nog nadrukkelijker kunnen worden onderzocht. Daarbij zou tevens de positie van de consument en de kosten en de regeldruk van de verschillende stelsel onder de loep moeten worden genomen.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Julianalaan 134 9, 2628 BL Delft
Postbus 5043, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05
E-mail: OTB-bk@tudelft.nl
www.otb.bk.tudelft.nl

TU Delft Delft University of Technology